

\*

# **Toetsing Overheidsapparaten Curaçao en Sint Maarten** *Rapport*

Commissie van deskundigen

M.L. Alexander  
H. Arends  
J.J. van Eck

Mei 2010

## Ten geleide

De toetsing van de overheidsapparaten van Curaçao en Sint Maarten is een belangrijke stap in de realisering van de wens van de bevolking van de eilanden om land binnen het Koninkrijk te worden.

Met het oog op de Slot-Ronde Tafelconferentie is de commissie van drie deskundigen in februari jongstleden gestart met de toetsing. Een en ander conform de afspraken die hierover werden gemaakt door het Aangevulde Presidium van de Voorbereidingscommissie-RTC.

Van meet af aan was de commissie zich ervan bewust dat Curaçao en Sint Maarten onvergelykbare grootheden zijn en dat de toetsing van en rapportage over deze toekomstige landen nadrukkelijk vanuit de eigenheid van beide eilanden zou moeten plaatsvinden.

Curaçao en Sint Maarten hadden bij de start van het staatkundige proces een duidelijk andere uitgangspositie. De toekomstige landen hebben een aantal gemeenschappelijkheden: de eilanden liggen in het Caribische gebied, zij vormen onderdeel van het Koninkrijk en hebben een lange historische relatie met Nederland. Beide eilanden hebben een vrij autonoom eilandelijk bestuur en hebben een open economie met internationale havens en luchthavens, alsmede een belangrijke toerismesector, liggen op een kruispunt van personen- en goederenstromen tussen Zuid-Amerika, Noord-Amerika en Europa en zijn mede daardoor kwetsbaar. De verschillen tussen de eilanden zijn echter ook groot.

**Curaçao** met bijna 140.000 inwoners ligt voor de kust van Venezuela en heeft een economie waarin de dienstensector en toerisme belangrijke bijdragen leveren. De toerismesector richt zich vooral - maar niet uitsluitend - op Europa. In het kader van het herstructureringsproces is van belang dat Curaçao al meer dan 50 jaar ervaring heeft met alle aspecten van de overheid van een land. Alle instituties zoals de Gouverneur, de Raad van Advies, de Algemene Rekenkamer en de landsdiensten zijn gevestigd op Curaçao. Daarnaast wordt de publieke infrastructuur gekenmerkt door de basis van de Koninklijke Marine, de hoofdvestiging van de Kustwacht en de aanwezigheid van de Amerikaanse Forward Operating Location. Voorts is het voor een goede beoordeling van de publieke sector van belang om in dit kader eveneens melding te maken van de - meestal tijdelijke - aanwezigheid van vele Nederlandse ambtenaren. Kortom, Curaçao heeft in de afgelopen jaren kennis mogen maken met zeer diverse overheden en overheidsvertegenwoordigers.

Voor Curaçao geldt in het bijzonder dat de betrokkenheid van externe experts en consultants bij het opbouwen van een nieuwe bestuursorganisatie bijna vanzelfsprekend tot uitermate ambitieuze scenario's voor de nieuwe overheidsstructuren van *Pais Kòrsou* heeft geleid. Te meer omdat het nieuwe financiële speelveld pas in een veel later stadium aan de orde is gekomen.

Een belangrijk positief gevolg van de staatkundige veranderingen is het verdwijnen van de dubbele bestuurslaag. Hiervoor in de plaats moet een meer effectieve en

kostenbewuste overheid worden opgebouwd. Gezien de zwaarte van het te bouwen apparaat is de commissie er niet van overtuigd dat dit effect bereikt gaat worden.

Curaçao zal naar verwachting van de commissie de meeste overheidstaken per 10 10 10 kunnen continueren. In dit rapport is een aantal punten opgenomen dat serieus aandacht behoeft voordat de nieuwe status voor Curaçao in kan gaan. De verdere opbouw en vernieuwing van de nieuwe overheidsorganisatie van Curaçao begint pas na 10 10 10. Curaçao zal dit proces de komende jaren zelf invulling moeten geven. Hierbij moet worden bedacht dat het proces tot nog toe vooral gedreven werd door de wil van Curaçao om de landstatus te verkrijgen. De uitdaging voor Curaçao is om in de tijd na 10 10 10 de plannen ook daadwerkelijk te realiseren.

**Sint Maarten** met rond de 45.000 inwoners grenst aan het Franse Saint Martin met ongeveer evenveel inwoners en heeft een economie die het vooral moet hebben van de toeristensector en dan vooral vanuit Noord-Amerika. De grens tussen het Nederlandse en Franse deel van het eiland kenmerkt zich door het volledig open karakter. Sint Maarten ligt dicht bij de Dominicaanse Republiek, Haïti en vele kleinere Caribische (ei)landen. Het land is daardoor kwetsbaar voor illegale immigratie. De diensten van de Antilliaanse (centrale) overheid werden vanuit Curaçao geleverd en in het gunstigste geval was er een kleine nevenvestiging op het eiland. De bijstand van Nederlandse Rijks- en gemeenteoverheden op Sint Maarten in de afgelopen decennia bood over het algemeen een welkome aanvulling op de werkzaamheden van de Nederlandse Antillen. De gemeenschap op Sint Maarten heeft het merendeel van de instituties niet en heeft daar dan ook geen ervaring mee. Sint Maarten is als het ware minder belast met een ambtelijke en historische bagage. Dit biedt de mogelijkheid om een slanke en efficiënte organisatie op te zetten met nieuwe sturingsconcepten en verantwoordingsmechanismen. De commissie heeft hiervan creatieve voorbeelden gezien. Tegelijkertijd ziet de commissie gemiste kansen, met name in de bestuurlijke structuur, waarbij Sint Maarten te veel gekeken heeft naar traditionele landsmodellen. De commissie adviseert Sint Maarten de beoogde organisatie-inrichting op een aantal punten kritisch te bezien en daarbij, meer dan thans het geval is, de schaal van Sint Maarten als uitgangspunt te nemen.

De commissie is van oordeel dat Sint Maarten met de ondersteuning van de andere Koninkrijkspartners in staat moet zijn het land verder op te bouwen na 10 10 10. Op een aantal onderdelen zal extra inspanningen noodzakelijk zijn. Het is zaak samen met de Koninkrijkspartners te werken aan oplossingen voor de knelpunten. De commissie heeft zorgen over het (toekomstig) functioneren van een aantal organisaties die essentieel zijn voor de inrichting van het land Sint Maarten en de verankering van de democratische rechtsstaat. Het is belangrijk hieromtrent voorzieningen te treffen nog vóór het ingaan van de landstatus. De commissie ziet voorts bij Sint Maarten het ontbreken, over de volle breedte van de overheidsorganisatie, van voldoende gekwalificeerd kader als een risico.

Op verschillende plaatsen in dit rapport is een pleidooi opgenomen voor samenwerkingsconstructies binnen het verband van het Koninkrijk. De commissie ziet dit als een kans en soms ook als een noodzakelijkheid. Voor zover samenwerking wijst op een toename van technische bijstanders – in de diverse gedaantes - uit Nederland, heeft dit ook een keerzijde. De Raad van State van het Koninkrijk waarschuwt in haar laatste

jaarverslag (blz. 84) voor een nieuwe, niet democratische gelegitimeerde tussenlaag die ten koste kan gaan van de eigen verantwoordelijkheid van de instituties. Dit geldt naar het oordeel van de commissie overigens ook voor de veelheid van consultants die in dit proces actief zijn.

Om teleurstellingen, door tegenstellingen in visie en werkwijze, te voorkomen pleit de commissie er in deze samenhang voor om de samenwerkings- en bijstandsconstructies goed voor te bereiden en te begeleiden. Ook het geven van de nodige bekendheid aan de samenwerking is belangrijk. Vooral na 10 10 10 is het essentieel om deze samenwerkingsvormen binnen het Koninkrijk zichtbaar te houden, want dat kan het Koninkrijk levend en krachtig maken in de nieuwe staatkundige realiteiten.

Ten slotte, de toetsing door de commissie diende plaats te vinden in een kort tijdsbestek. Gezien ook het grote aantal organisaties dat getoetst moest worden heeft de toetsing niet het karakter gehad van een *audit* waarin alle aspecten van de organisaties konden worden doorgelicht. In dit licht moet de rapportage worden gelezen. Het gaat om een zo goed mogelijk onderbouwde indruk van de overheidsorganisaties waarbij de commissie zich baseert op de self-assessments van Curaçao en Sint Maarten, (concept-) regelingen, reeds aanwezige rapporten en een groot aantal gesprekken met betrokkenen. In het navolgende rapport zijn per organisatie bevindingen van de commissie opgenomen. Op een enkel onderdeel is de commissie door deze beperkte toetsingsopzet niet in staat geweest zich een oordeel te vormen. Dit zal in de tekst worden aangegeven.

De commissie dankt allen die in enigerlei vorm hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport.

26 mei 2010,

M.L. Alexander, voorzitter

H. Arends

J.J. van Eck

J.J.C.M. Gudde, secretaris

# Inhoud

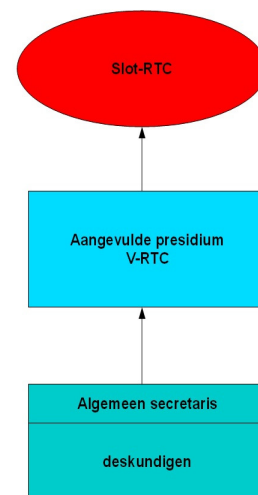
<b>Ten geleide .....</b>	<b>2</b>
<b>Inhoud .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>7</b>
1.1 Aanloop .....	7
1.2 Deskundigen .....	7
1.3 Opdracht .....	8
1.4 Het tijdpad .....	9
<b>2 Werkwijze en werkzaamheden van de commissie .....</b>	<b>10</b>
2.1 Algemeen .....	10
2.2 Deskstudy .....	11
2.3 Veldonderzoek .....	11
2.4 Financiële toetsing .....	12
2.5 Ondersteuning .....	12
2.6 De rapportage .....	13
<b>I ALGEMENE OBSERVATIES .....</b>	<b>14</b>
<b>3 Algemene observaties .....</b>	<b>15</b>
<b>II GEMEENSCHAPPELIJKE EN GEZAMENLIJKE ORGANISATIES .....</b>	<b>17</b>
<b>4 Rapportage per organisatie .....</b>	<b>18</b>
4.1 Gemeenschappelijk Hof van Justitie .....	18
4.2 Raad voor de Rechtshandhaving .....	21
4.3 Openbaar Ministerie .....	25
4.4 Politieonderwijs .....	30
4.5 Gemeenschappelijke Voorziening Politie .....	32
4.6 Informatisering rechtshandavingsketen .....	34
4.7 Interne controletaak .....	36
<b>III CURAÇAO .....</b>	<b>39</b>
<b>5 Bestuur .....</b>	<b>40</b>
5.1 Nieuwe Bestuurlijke Organisatie .....	40
5.2 Bevolkingsadministratie .....	45
5.3 Hoofdstembureau .....	49
<b>6 Rechtshandhaving .....</b>	<b>50</b>
6.1 Politie .....	50

6.2	Gevangenis.....	57
6.3	Gouvernements Opvoedingsgesticht .....	59
6.4	Nieuwe toelatingsorganisatie.....	61
6.5	Landsrecherche .....	66
<b>7</b>	<b>Instituties .....</b>	<b>69</b>
7.1	Raad van Advies.....	69
7.2	Algemene Rekenkamer .....	72
7.3	Ombudsman .....	76
7.4	Kadaster.....	79
<b>IV</b>	<b>SINT MAARTEN .....</b>	<b>81</b>
<b>8</b>	<b>Bestuur .....</b>	<b>82</b>
8.1	Nieuwe Bestuurlijke Organisatie.....	82
8.2	Census office .....	90
8.3	Electorale raad.....	93
<b>9</b>	<b>Rechtshandhaving.....</b>	<b>94</b>
9.1	Politie .....	94
9.2	Gevangenis.....	100
9.3	Nieuwe Toelatingsorganisatie.....	103
9.4	Landsrecherche .....	108
<b>10</b>	<b>Instituties .....</b>	<b>111</b>
10.1	Raad van Advies en Algemene Rekenkamer.....	111
10.2	Ombudsman .....	115
10.3	Kadaster.....	118

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanloop

- In de start-RTC van november 2005 is afgesproken dat Curaçao en Sint Maarten een nieuwe status als land binnen het Koninkrijk kunnen verkrijgen als de overheidsapparaten voldoen aan een aantal criteria.
- Tijdens een te houden Slot-RTC zal getoetst worden of de overheidsapparaten van de beoogde nieuwe landen aan de vastgestelde criteria voldoen.
- De criteria waaraan getoetst wordt zijn vastgelegd in de brief van de Algemeen Secretaris van de RTC aan de voorzitter van de RTC d.d. 7 maart 2006. Deze criteria zijn vervolgens bestuurlijk vastgesteld in de Slotverklaring van 2 november 2006 en bevestigd bij de RTC van 15 december 2008.
- In de RTC van 15 december 2008 is vastgelegd dat de toetsing van de overheidsapparaten zal worden voorbereid door het Aangevulde Presidium van de Voorbereidingscommissie-RTC (verder Aangevuld Presidium). Het Aangevuld Presidium bestaat uit twee vertegenwoordigers van Nederland, van de Nederlandse Antillen en van Aruba en een vertegenwoordiger van Curaçao en van Sint Maarten.
- Het Aangevuld Presidium heeft een plan van aanpak voorbereid voor de toetsing. Het plan van aanpak is vastgesteld door de voorzitter van de RTC.
- Ter voorbereiding van de werkzaamheden van het Aangevuld Presidium heeft het Aangevuld Presidium aan de Algemeen Secretaris gevraagd om met behulp van drie deskundigen de feitelijke toetsing uit te voeren. De Algemeen Secretaris heeft hiervoor deskundigen gevraagd die kunnen rekenen op de steun van respectievelijk Nederland, Curaçao en Sint Maarten.
- Bij brief van 5 februari 2010 zijn Nederland, de Nederlandse Antillen Curaçao en Sint Maarten door de voorzitter van de RTC geïnformeerd over de gevraagde deskundigen en de verstrekte opdracht.



## 1.2 Deskundigen

De Algemeen Secretaris heeft de volgende deskundigen gevraagd de toetsing uit te voeren:

- mr M.L. Alexander, vm. lid Raad van Advies Nederlandse Antillen
- drs H. Arends, vm. staatssecretaris van Algemene Zaken Nederlandse Antillen
- mr J.J. van Eck, vm. raadadviseur van de minister-president van Nederland

Door de deskundigen is onderling afgesproken dat de heer Alexander als voorzitter zal fungeren. De secretaris voor de toetsing is de heer drs J.J.C.M. Gudde.

De drie deskundigen worden in dit rapport verder aangeduid als 'de commissie'

### 1.3 Opdracht

De opdracht van de Algemeen Secretaris aan de commissie luidde:

- I *Toets of de overheidsapparaten van de beoogde nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten voldoen aan de vastgestelde criteria.  
Toets de plannen voor het overheidsapparaat van de beoogde nieuwe landen. De door de landen zelf uitgevoerde assessments vormen hierbij het startpunt. Betrek daarbij de organisatie- en implementatieplannen, alsmede de eventuele samenwerkings- en dienstverleningsovereenkomsten die de beoogde nieuwe landen sluiten voor de uitvoering van overheidstaken. Betrek bij de toetsing ook andere bronnen dan de genoemde plannen, zoals bestaande onderzoeksrapporten en gesprekken, om een afgewogen oordeel te kunnen geven.*
- II *Toets de feitelijke organisatie van het overheidsapparaat van de beoogde nieuwe landen, de implementatie van bedoelde plannen en overeenkomsten.*

*Geef aan de hand van de resultaten van de toetsing een advies over de mate waarin de overheidsorganisaties van de beoogde nieuwe landen voldoen aan de criteria.*

Voor zover de organisaties niet voldoen aan de vastgestelde criteria zullen door Curaçao respectievelijk Sint Maarten plannen van aanpak worden opgesteld. De politieke stuurgroep Staatkundige Veranderingen zal besluiten voor welke organisaties een plan van aanpak opgesteld dient te worden. In deze plannen van aanpak zal worden aangegeven hoe binnen twee jaar wèl aan de criteria zal worden voldaan en hoe in tussentijd de door de betreffende organisaties uit te voeren taken zullen worden uitgevoerd. Deze afspraken leidden tot de volgende opdracht als onderdeel van stap 3:

- III *Toets de plannen van aanpak en beoordeel of de uitvoering van de plannen van aanpak binnen twee jaar zal leiden tot een organisatie die voldoet aan de vastgestelde criteria en beoordeel of geborgd is dat de betreffende taken gedurende de genoemde periode conform de vastgestelde criteria zal worden uitgevoerd*

N.B. de besluitvorming over de plannen van aanpak zal onder andere plaatsvinden op basis van deze rapportage. Deel III van de opdracht wordt later uitgevoerd en is daarom niet meegenomen in deze rapportage.

- De Algemeen Secretaris heeft bij zijn opdracht de commissie gevraagd zich primair te richten op zogenaamde cruciale organisaties.
- Deze lijst met organisaties is door de commissie in overleg met de Algemeen Secretaris in overeenstemming gebracht met de lijst die is opgenomen in de bijlage behorende bij artikel 2 lid 5 van de Algemene Maatregel van Rijksbestuur 'houdende tijdelijke voorzieningen voor de samenwerking bij en de waarborging van de plannen van aanpak door de landen Curaçao en Sint Maarten':  
*Bestuur*
  - Nieuwe bestuurlijke organisatie
  - Bevolkingsadministratie/census office



- Hoofdstembureau/electorale raad

#### *Rechtshandavingsketen*

- Gemeenschappelijk Hof van Justitie
- Raad voor de rechtshandhaving
- Openbaar Ministerie
- Politie (inclusief gemeenschappelijke voorziening politie, politieonderwijs)
- Landsrecherche
- Gevangeniswezen (incl. justitiële jeugdinrichting/GOG)
- Vreemdelingenketen

#### *Instituties*

- Raad van Advies
- Rekenkamer
- Ombudsman
- Kadaster
- Interne controletaak (auditdienst)

### **1.4 Het tijdpad**

De Algemeen Secretaris heeft op 5 februari 2010 zijn opdracht aan de commissie verstrekt. Volgens het plan van aanpak van het Aangevuld Presidium zou de toetsing op 1 mei moeten zijn afgerond. Aangezien het Aangevuld Presidium pas op 1 juni zou vergaderen over het resultaat van de commissie heeft de commissie in overleg met de Algemeen Secretaris enige weken langer genomen voor de afronding van haar rapportage.

## 2 Werkwijze en werkzaamheden van de commissie

### 2.1 Algemeen

- Kenmerkend voor de werkzaamheden van de commissie was:
  - korte tijd voor de uitvoering van de toetsing;
  - een veelheid aan te toetsen organisaties;
  - organisaties met een verschillende opdracht en positie.
- Gegeven deze kenmerken heeft de commissie ervoor gekozen om op basis van de assessments door de landen zelf en op basis van een deskstudy, zich te richten op de voor de afzonderlijke organisaties belangrijkste punten.
- De commissie heeft hierbij de vastgestelde criteria als kader genomen, maar heeft de criteria niet per organisatie 'afgevinkt'. Daarbij moet worden bedacht dat de criteria deels abstract en niet gemakkelijk te operationaliseren waren. Deze criteria dienden meer als algemeen rechtsstatelijk referentiekader.
- Aanvankelijk was de bedoeling om eerst de plannen te toetsen en vervolgens in de praktijk te kijken of de organisaties conform de plannen zijn ingericht. Bij de praktijktoets deed zich echter de complicatie voor dat nog niet alle organisaties feitelijk zullen (kunnen) functioneren vóór de start van de nieuwe staatkundige situatie. De commissie moest derhalve in een aantal gevallen volstaan met de toetsing van plannen.
- Bij de toetsing heeft de commissie zich een beeld gevormd van de stand van de voorbereidingen van de betreffende organisatie. Op basis van dit beeld heeft de commissie zich een oordeel gevormd of het toekomstige land vanaf de start van de nieuwe situatie de noodzakelijke taken kan uitvoeren. Hierbij was voldoende voor de commissie dat de organisaties op een basaal niveau conform de criteria zou kunnen functioneren en niet of de organisatieplannen geheel geïmplementeerd zouden zijn<sup>1</sup>. Dit sluit aan bij de opmerking in het plan van aanpak van het Aangevulde Presidium van de V-RTC dat er een uitspraak gedaan moet kunnen worden of er vertrouwen is dat de overheidsapparaten van Curaçao en Sint Maarten kunnen functioneren op 10 10 10.
- De te toetsen organisaties zijn volop in ontwikkeling, dat betekent dat ook steeds nieuwe informatie beschikbaar komt over de stand van zaken. Teneinde haar rapportage af te kunnen ronden heeft de commissie besloten de ontwikkelingen na 1 mei 2010 niet meer bij haar rapportage te betrekken.
- De toetsing heeft plaatsgevonden in twee stappen: eerst is een deskstudy verricht en vervolgens heeft de commissie veldonderzoek gedaan.
- De commissie heeft de te toetsen organisaties onderverdeeld in drie clusters: rechtshandhaving, bestuur en instituties. Elk van de commissieleden heeft de voorbereidingen voor de toetsing van een cluster op zich genomen. De uitvoering van de toetsing is gezamenlijk gedaan.

---

<sup>1</sup> Een uitzondering op de regel was de politie, daarvan is in de Slotverklaring van 2 november 2006 van afgesproken dat deze sterk verbeterd zou moeten zijn bij de ingang van de nieuwe staatkundige situatie.

## **2.2 Deskstudy**

*(5 februari – 22 maart 2010)*

- Volgens de opdracht van de commissie zou het startpunt van de toetsing de self-assessments zijn die Sint Maarten en Curaçao zelf hebben verricht. Deze assessments hebben betrekking op de vraag of de organisatie- en implementatieplannen van de nieuwe landen voldoen aan de vastgestelde criteria.
- Deze assessments zouden op 15 februari 2010 worden aangeboden aan de Algemeen Secretaris. De commissie kon echter op 15 februari niet beschikken over de assessments. De commissie heeft vervolgens besloten om uiterlijk tot 1 maart te wachten op deze assessments. Deze kwamen echter per genoemde datum niet beschikbaar waarna de toetsing is gestart op basis van de andere beschikbare documentatie.
- De assessments van de landen zijn in de eerste week van april aan de Algemeen Secretaris aangeboden die deze vervolgens onverwijld aan de commissie beschikbaar heeft gesteld. Medio maart kreeg de commissie ondershands de beschikking over conceptversies van de selfassessments.
- De commissie heeft, naast de (concepten van de) self-assessments, voor de deskstudy gebruik gemaakt van zeer divers schriftelijk materiaal, zoals onderzoeksrapporten, plannen van aanpak, publicaties, websites, verbeterplannen, en regelgeving. Aan de hand van deze deskstudy heeft vervolgens de voorbereiding van het veldonderzoek plaatsgevonden.

### *De selfassessments*

- De selfassessments van Curaçao en Sint Maarten zijn allereerst van waarde voor Curaçao en Sint Maarten zelf. In beide rapporten staat een aantal kritische noties en aanbevelingen die door de besturen ter harte genomen kunnen worden bij de inrichting en ontwikkeling van de organisatie.
- De aanpak en reikwijdte van beide assessments was een andere dan de commissie voor haar toetsing voor ogen had. Met name door de toespitsing tot de Nieuwe Bestuurlijke Organisatie was de opzet beperkter dan de opdracht van de commissie die zich nadrukkelijk ook tot een aantal uitvoerende organisaties uitstreckte.
- Ondanks de andere aanpak gaven de selfassessments goede aanknopingspunten voor de inrichting van het veldonderzoek. De commissie heeft er dan ook dankbaar gebruik van gemaakt. In deze rapportage is hier en daar verwezen naar de assessments.

## **2.3 Veldonderzoek**

*(23 maart – 15 mei 2010)*

- In twee blokken van elk 10 dagen heeft de commissie op Curaçao en Sint Maarten een groot aantal gesprekken gevoerd.
- Gesproken is met managementleden en medewerkers van de diverse organisaties, met stakeholders en met anderen waarvan de commissie oordeelde dat zij een goed beeld zouden hebben van de organisaties. De gesprekken hebben plaatsgevonden in de Nederlandse Antillen en in Nederland.
- De interviews hebben plaatsgevonden aan de hand van vooraf opgestelde vragenlijsten per organisatie. Voorts is met een aantal mensen niet gestructureerde achtergrondgesprekken gevoerd.

- Gezien het strakke tijdschema van de commissie werd enige flexibiliteit van de gesprekspartners gevraagd. Met de meeste personen kon worden gesproken op de door de commissie aangegeven tijdstippen.
- De bereidheid om met de commissie te spreken was op Sint Maarten groot. Op Curaçao was vaak iets meer uitleg nodig om een afspraak te kunnen maken.
- Van 15 tot en met 19 april was er geen vliegverkeer mogelijk tussen Curaçao en Nederland als gevolg van een vulkaanuitbarsting op IJsland. Hierdoor kon een aantal gesprekken van de commissie op Curaçao niet doorgaan. Het betrof met name gesprekken inzake de juridische functie van het toekomstige land Curaçao. Op basis van het schriftelijk ter beschikking staande materiaal heeft de commissie zich hierover toch een oordeel kunnen vormen.

## **2.4 Financiële toetsing**

- Een aantal van de vastgestelde criteria heeft betrekking op de financiële onderbouwing van de organisaties en op het financieel beheer.
- De commissie heeft gemeend dat de beoordeling van de mate waarin de organisaties voldoen aan deze criteria behoort tot het taakgebied van het College financieel toezicht. De commissie had de tijd noch de expertise om het werk van het College financieel toezicht 'dunnetjes' over te doen. In overleg met de Algemeen Secretaris is daarom besloten om alleen in algemene zin de financiële criteria bij de toetsing te betrekken. Het gaat dan bijvoorbeeld over de beoordeling of te verwachten is dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zullen zijn voor de organisatie.
- In de loop van het onderzoek bleek dat de aanwezigheid van financiële middelen, of beter de afwezigheid daarvan, een kritische factor is bij het kunnen realiseren van de plannen.

## **2.5 Ondersteuning**

- Om de commissie optimaal te ondersteunen is door de secretaris aan een aantal personen gevraagd een bijdrage te leveren bij de voorbereiding van de toetsing op deelterreinen, het uitvoeren van de toetsing en de analyse achteraf. Voor deze inhoudelijke ondersteuning kon een beroep worden gedaan op de volgende personen:
  - Mw. C. Develing, adjunctsecretaris Ministerraad Nederland
  - P. van Reenen, hoogleraar/zelfstandig adviseur /onderzoeker
  - M. Goede, zelfstandig adviseur
  - Mw. B. Maasdamme, zelfstandig adviseur
  - K. van Buiren, adviseur ministerie van BZK
  - J. Felida, adviseur ministerie van BZK
  - C. do Rego, zelfstandig adviseur
  - L. Hillen, zelfstandig adviseur
- Voor de logistieke ondersteuning van de werkzaamheden heeft de commissie dankbaar gebruik kunnen maken van diverse secretariaten bij de Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen, bij de directie Koninkrijksrelaties van het ministerie van BZK, bij het ministerie van Algemene Zaken en van de secretariaten bij de politiekorpsen van Curaçao en van Sint Maarten alsmede van het secretariaat van de eilandsecretaris Sint Maarten.

## 2.6 De rapportage

- De rapportage van de commissie bestaat uit vier hoofdonderdelen: Algemene observaties, een rapportage van gemeenschappelijke en gezamenlijke organisaties van Sint Maarten en Curaçao, een rapportage Curaçao en een rapportage Sint Maarten. Binnen de blokken is per organisatie opgenomen een beschrijving gegeven van de belangrijkste bevindingen, de conclusies voor de organisatie en waar nodig een advies over de richting van de maatregelen die genomen kunnen worden om aan de criteria te voldoen. Het is uiteindelijk aan de bestuurders (politieke stuurgroep) te besluiten voor welke organisaties een plan van aanpak gemaakt zal worden.
- Alvorens de definitieve rapportage aan te bieden aan de Algemeen Secretaris heeft de commissie haar voorlopige bevindingen in afzonderlijke sessies op hoofdlijnen gepresenteerd aan en besproken met de Gouverneur van de Nederlandse Antillen, de minister-president van de Nederlandse Antillen, mevrouw E.M. de Jongh-Elhage; de staatssecretaris van BZK, mw A.Th.B. Bijleveld-Schouten; de gedeputeerde van constitutionele zaken van het eilandgebied Curaçao, mw. Z.A.M. Jesus-Leito samen met de gedeputeerde van Financiën, de heer M. Willem; de gedeputeerde van constitutionele zaken van het eilandgebied Sint Maarten, de heer W. Marlin alsmede hun resp. vertegenwoordigers in het Aangevulde Presidium. Doel van deze presentaties en besprekingen was om te voorkomen dat de commissie belangrijke zaken bij haar beoordeling over het hoofd zou zien.

## I ALGEMENE OBSERVATIES

### 3 Algemene observaties

In de navolgende rapportage is per organisatie een beoordeling gegeven. De commissie geeft in dit hoofdstuk een aantal observaties weer, die boven het niveau van de individuele organisaties uitstijgen.

#### Algemeen

- a. *Gezien de fase waarin de opbouw van beide landen verkeert, met hier en daar onvermijdelijke transitieproblemen, is het belangrijk om de adviserende en controlerende instituties sterk in te richten en vervolgens zeer serieus en transparant met hun adviezen om te gaan. De commissie denkt daarbij met name aan de Raad van Advies, de Algemene Rekenkamer, de Raad voor de Rechtshandhaving, de auditfunctie en de inspecties. Zij vullen mede de rechtsstatelijke waarborgfunctie in en leveren een essentiële bijdrage aan de checks-and-balances van de landen. Een goed functioneren van en een goede omgang met deze instituties kan daarmee in belangrijke mate bijdragen aan de verdere opbouw van de nieuwe landen en hun organen.*
- b. *Zowel op Curaçao als op Sint Maarten is op papier veel geregeld, maar de implementatie blijft achter. Nodig is een omslag van schrijven naar doen.*
- c. *Bij de voorbereiding van regelgeving en organisatieplannen is niet altijd in voldoende mate de verbinding gelegd met de bestaande organisaties. Het commitment bij degenen die de organisaties straks moeten dragen is van groot belang. De commissie adviseert de besturen van Curaçao en Sint Maarten hieraan de komende tijd de nodige aandacht te geven.*
- d. *Een veel gehoord geluid bij de organisaties betrof de afwezigheid van c.q. onduidelijkheid over de financiële middelen die beschikbaar zijn voor de opbouw van de organisatie, de zogenaamde transitiegelden. De commissie dringt er bij de besturen van de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten op aan, hieromtrent ten spoedigste helderheid te verschaffen.*
- e. *In de eerste periode na de transitie zullen ongetwijfeld haperingen optreden in de taakuitvoering en dienstverlening. De commissie adviseert de beide toekomstige landen om een team met voldoende mandaat in te stellen dat snel oplossingen kan bieden bij problemen die mochten rijzen.*
- f. *De commissie geeft Curaçao en Sint Maarten in overweging om de verdere voortgang van het proces na 10 10 10 periodiek te laten auditen door een onafhankelijk instituut. Door openbaarmaking van de resultaten hiervan kunnen de regeringen van Curaçao en van Sint Maarten de burgers en de Staten informeren over de voortgang van het proces.*

#### Sint Maarten

Voor wat betreft Sint Maarten heeft de commissie nog een aantal aanvullende observaties.

- g. *De commissie stelt vast dat de opbouw van het land door een beperkt aantal mensen wordt getrokken. Daarbij rijst de vraag of Sint Maarten zich door de afhankelijkheid van een beperkt aantal personen niet te kwetsbaar heeft gemaakt.*

- h. Een duidelijke aansturing en verantwoording in het opbouwproces lijkt op Sint Maarten te ontbreken. De voortgang is daarom niet voor iedereen inzichtelijk en de afstemming van werkzaamheden is gebrekkig. Voor de verdere ontwikkeling van het proces zal het bestuur van Sint Maarten een helder traject moeten uitzetten met realistische doelstellingen, tijdlijnen en een aansturings- en verantwoordingsmechanisme. Centrale regie is noodzakelijk.*
- i. De commissie ziet het ontbreken, in de volle breedte van de overheidsorganisatie, van voldoende gekwalificeerd kader als een risico. Dit geldt voor de opbouw van het land, maar ook de eerste jaren daarna. Enerzijds is dit op te vangen door de ambities bij te stellen, anderzijds zal structurele ondersteuning door de partners binnen het Koninkrijk noodzakelijk zijn. Sint Maarten stelt zich hierbij praktisch op. Het is van belang die opstelling vast te houden na 10 10 10.*
- j. De commissie ziet dat Sint Maarten veel inspanningen verricht om hoogopgeleide landskinderen die in het buitenland hebben gestudeerd en/of gewerkt te interesseren voor een toekomst in het geboorteland. Zij kunnen het kader vormen voor de toekomst. Teleurstelling kan echter op de loer liggen. De kloof tussen theorie en werkelijkheid kan groot zijn. Dat kan demotiverend werken. Het gaat er dus om deze mensen een omgeving te bieden waarin ze zich kunnen ontplooien, waarbij overigens ervoor gewaakt moet worden hen te snel grote verantwoordelijkheden te geven.*
- k. Daar waar de essentiële voorzieningen niet gereed zullen zijn op 101010, zijn dienstverleningsovereenkomsten nodig. Sint Maarten heeft lang gewacht met het zoeken van deze vorm van samenwerking. Er is thans echter de nodige voortgang.*



## **II GEMEENSCHAPPELIJKE EN GEZAMENLIJKE ORGANISATIES**

**Gemeenschappelijk Hof van Justitie  
Raad voor de Rechtshandhaving  
Openbaar Ministerie  
Politieonderwijs  
Gemeenschappelijke Voorziening Politie  
Informatisering rechtshandavingsketen**

**Interne controletaak**

## 4 Rapportage per organisatie

### 4.1 Gemeenschappelijk Hof van Justitie

#### BEOORDELING

***De transitie zal naar verwachting niet op grote problemen stuiten.***

- a. *Het Gemeenschappelijk Hof is een goed lopende organisatie die respect en draagvlak geniet in de samenleving. De commissie toetste uitsluitend de organisatorische aspecten van het instituut en de in die context mogelijk optredende risico's die zouden kunnen samenhangen met de overgang naar de nieuwe situatie.*
- b. *De commissie benadrukt dat het van groot belang is op korte termijn leden van de beheerraad te benoemen.*

#### TOELICHTING

##### Organisatieplannen

- Het Hof verkeert thans in de transitiefase naar de nieuwe bij Rijkswet te regelen situatie waarbij het Hof rechtspersoonlijkheid verkrijgt en een beheerraad wordt ingericht. De beheerraad wordt belast met algemene beheersmatige toezichttaken, de verantwoording aan de vier ministers van Justitie van de landen van het Koninkrijk over de bedrijfsvoering van het Hof, het aanstellen en ontslaan van griffiepersoneel en het voorbereiden van de ontwerp-begroting. De dagelijkse bedrijfsvoering blijft bij het Hof. Het bestuur van het Hof zal in de praktijk door de beheerraad gemandateerd zijn voor aanstelling, ontslag en disciplinair optreden ten aanzien van het personeel.
- Vier kwartiermakers van de beheerraad zijn aangewezen, de kwartiermaker Sint Maarten blijkt echter niet altijd beschikbaar te zijn.
- Er ligt een plan van aanpak en een opdrachtformulering kwartiermakers voor de beheerraad.

##### Implementatie

- Het oorspronkelijk voorziene financiële proefdraaien met de beheerraad in de nieuwe situatie is niet doorgegaan. Een daartoe benodigd landsbesluit is er nog niet en de daartoe eveneens noodzakelijke bezetting van cruciale posities als de permanent secretaris van de beheerraad en de financiële functionaris van het Hof is nog niet gerealiseerd. Men vraagt zich thans af of het proefdraaien, gezien het naderen van de transitiedatum, nog zinvol is.
- Groot knelpunt was het gebrek aan financiën om de essentiële functionarissen te werven. Door het Hof is een startbudget aangevraagd onder meer bestemd voor het aantrekken van de benodigde staffunctionarissen in de financiële en beheerssfeer. Eerst omstreeks medio april 2010 heeft de Antilliaanse regering het benodigde budget beschikbaar gesteld. De beheerraad heeft een begroting voor

2010 en 2011 opgesteld en een garantstelling verkregen van het Nederlandse ministerie van Justitie zodat in elk geval de permanent secretaris kan worden geworven. Beschikbaarstelling van geld voor de beheerraad moet geschieden door de vier (deels aanstaande) landen. Overigens zijn de kwartiermakers doende de noodzakelijke voorbereidingen te treffen. De Stichting Overheids Accountants Bureau (SOAB) heeft zich bereid verklaard de beheerraad te ondersteunen bij de financiële taak en de inrichting van de planning-en-control-cyclus. Ook is SOAB bereid de permanent secretaris bij haar onder te brengen.

- Voor de overgang naar de nieuwe situatie is belangrijk dat het Hof de essentiële beheersfuncties op orde heeft. Per 1 januari is het primaire processensysteem ingevoerd. Met een nieuw geautomatiseerd systeem voor de financiële administratie wordt proefgedraaid.
- Knelpunt vormt de integratie van de griffies van de (thans) Nederlandse Antillen en Aruba en de daarmee samenhangende regeling van een uniforme rechtspositie voor al het personeel. Het gaat hierbij onder meer om het wegwerken van verschillen in pensioenen en toelagen tussen Aruba, Sint Maarten en Curaçao. Op Aruba bestaat bij het personeel enige weerstand tegen de transitie. Dit zijn complexe en voor een deel weerbarstige trajecten die de nodige tijd vergen. De transitie hoeft hierdoor niet te worden opgehouden. Op de transitiedatum vallen de griffies onder het bestuur van het Hof. In de constellatie kan verder worden gewerkt aan de uniformering.

## **Bedrijfsvoering**

### *a. Algemene opmerkingen*

--

### *b. Personeelsbeheer en –beleid*

- Beoordelings- en functioneringsgesprekken met het griffiepersoneel worden gehouden conform de daarvoor geldende regels voor de overheid.
- Functionerings- en beoordelingsgesprekken met rechters worden geregeld in de AmvRB op grond van art 39 van de Rijkswet. Nevenfuncties en onverenigbare functies van rechtsgeleerd personeel worden geregeld in de Rijkswet.

### *c. Integriteitsbeleid*

- Er is nog geen sprake van een actief integriteitsbeleid. Het is de bedoeling dat de directeur bedrijfsvoering dat gaat opzetten.

### *d. Financiën*

- De regering van de Nederlandse Antillen heeft inmiddels budget ter beschikking gesteld voor het aantrekken van essentiële functionarissen. De Beheerraad heeft een garantstelling ontvangen van het Nederlandse ministerie van Justitie die het mogelijk maakt een permanent secretaris te werven

### *e. Beheer*

- Huisvesting vormt een probleem. Door de verhuizing van het parket-PG is binnen het bestaande gebouw voorzien in uitbreiding. Het beschikbaar gestelde budget is echter niet voldoende voor de noodzakelijke interne aanpassing van het gebouw.

- Er is nog geen handboek administratieve organisatie. Het is wel de bedoeling dat dat er komt.

*f. Contacten met burgers*

- De Rijkswet voorziet in een klachtprocedure voor burgers. Klachten worden thans behandeld en afgedaan door de President van het Hof. De Ombudsman van het eilandgebied Curaçao stuurt klachten aangaande het Hof door naar de President.

### **Samenwerking met andere organisaties**

- Er is een regulier overleg met het OM over bedrijfsvoering en met name automatisering. Doordat thans de functie hoofd bedrijfsvoering bij het OM niet is bezet, vindt het overleg tijdelijk niet meer plaats.

### **Overige bevindingen**

- Het werven van de leden van de beheerraad begint urgent te worden. Bij het afsluiten van deze rapportage was nog geen sprake van waarneembare actie.
- Bij de overgang van kwartiermakers naar leden van de beheerraad moet de continuïteit van werkzaamheden worden verzekerd waarbij de aandacht verdient dat de meeste kwartiermakers door wettelijke onverenigbaarheden geen lid kunnen worden. Het Hof stelt vóór, de overgang geleidelijk te laten verlopen waarbij de leden op verschillende tijdstippen worden benoemd en de kwartiermakers van het desbetreffende land zolang in dienst blijven.

## 4.2 Raad voor de Rechtshandhaving

### BEOORDELING

**Naar verwachting zal de Raad voor de Rechtshandhaving per beoogde transitiedatum niet volledig operationeel zijn.**

- a. *Rechtshandhaving is een primaire overheidstaak en de keten moet optimaal werken ter bescherming van de veiligheid en rechtszekerheid van de burger. Met name ook in de startfase van de nieuwe landen, waarbij nieuwe instituties moeten worden gebouwd, bestaande instituties moeten worden aangepast en nieuwe vormen van samenwerking moeten worden gezocht, heeft de Raad voor de Rechtshandhaving een belangrijke preventieve en signalerende functie.*
- b. *De commissie acht het van belang dat, zoals voorzien, op 10 oktober 2010 sprake zal zijn van een basisbezetting die de verdere bouw van de organisatie ter hand neemt en voorbereidingen treft voor nulmetingen en de eerste, meest cruciale inspecties.*
- c. *Van groot belang is dat de (beoogde) leden van de Raad evenals de secretarissen/hoofdinspecteurs met spoed worden aangewezen. Dit zal naar verwachting een positief effect hebben op de verdere voortgang. 2010 en 2011 worden daarmee opbouwjaren.*
- d. *De commissie acht het van belang dat op korte termijn financiële middelen beschikbaar komen voor de opbouw van de organisatie.*
- e. *Goede samenwerking en afstemming met de Nederlandse inspectiediensten die opereren op de BES-eilanden is belangrijk om te voorkomen dat er een kloof gaat ontstaan in de rechtshandhavingssfeer tussen de BES-eilanden enerzijds en Curaçao en Sint Maarten anderzijds.*
- f. *Krachtens art 3 van de consensusrijkswet tot instelling van de Raad voor de Rechtshandhaving kan de Raad bij landsverordening of wet worden belast met de afhandeling van klachten bij bestuursorganen die vallen binnen het inspectiedomein. De commissie kan zich voorstellen dat vooral ten aanzien van organisaties die nog niet beschikken over een goed lopende klachtenprocedure, gebruik zal worden gemaakt van deze regeling*
- g. *De commissie is van oordeel dat een belangrijk instituut als de Raad voor de Rechtshandhaving in de eerste plaats kracht kan ontwikkelen door een sterk en hooggekwalificeerd secretariaat. Het instellen en in stand houden van drie gelijkwaardige secretariaten houdt het risico in van fragmentatie en levert een belemmering op voor een kwalitatief hoogstaand secretariaat. De commissie dringt er sterk op aan te voorzien in een centraal secretariaat in één van de landen onder leiding van een algemeen secretaris, tevens hoofd secretariaat. Geheel conform de wettelijke eis kan dan kantoor worden gehouden in de andere landen maar die kantoren fungeren dan als steunpunt met als taak het onderhouden van de verbinding met bestuurlijke instanties en samenwerkingspartners ter plaatse.*

## TOELICHTING

### Organisatieplannen

- Er is een concept-inrichtingsplan met financiële paragraaf. Het plan zal op korte termijn aangeboden worden aan de politieke stuurgroep. Het plan voorziet in een secretariaat dat kantoor houdt op Curaçao, Sint Maarten en één van de BES-eilanden. De totale formatie van het secretariaat zal ongeveer 10 fte bedragen. Het secretariaat wordt belast met onderzoeks- en inspectiewerkzaamheden. De Raad kan zich overigens laten bijstaan door deskundigen met dien verstande dat de consensusrijkswet voorschrijft dat de Raad voor de uitoefening van bevoegdheden, voorzover het inspecties betreft, op de BES-eilanden gebruik maakt van Nederlandse inspectiediensten. Tussen de landen bestaat nog verschil van mening over de vraag of het lidmaatschap van de Raad voltijds of in deeltijd is.
- Er ligt tevens een conceptprotocol voor de werkwijze van de Raad evenals een conceptbedrijfsplan en jaarprogramma voor 2010 en 2011. Hierin wordt gekozen voor de effectiviteit van, en samenwerking binnen de keten als prioritair aandachtsgebied.
- Er ligt een concept bedrijfs- en jaarplan voor 2010 en 2011.

### Implementatie

- De politieke stuurgroep van november 2008 stond een 'vliegende start' van de Raad bij de inwerkingtreding van de consensusrijkswet voor ogen. Het traject heeft inmiddels aanzienlijke vertraging opgelopen. Nadat in december 2009 een eerste concept inrichtingsplan werd gepresenteerd en als onvoldragen werd beoordeeld, zijn inmiddels (deels) nieuwe kwartiermakers aangewezen die voortvarend werken aan de voorbereidingen. De kwartiermakers zitten nog in de fase van visieontwikkelingen en consensusvorming. Vóór medio 2010 moet een inrichtings- en bedrijfsplan ter besluitvorming worden voorgelegd aan de politieke stuurgroep.
- De implementatie wordt gehinderd door gebrek aan startgelden.
- De eerste stap zou moeten zijn het aanzoeken van beoogd leden en secretarissen van de Raad.
- In het conceptjaarprogramma wordt een fasering aangegeven van werkzaamheden en oplevering van producten. Voor 2010 worden voor elk van de aanstaande landen en de BES-eilanden twee inspectieonderzoeken gepland.

### Bedrijfsvoering

#### a. *Algemene opmerkingen*

- In het inrichtingsplan zijn algemene noties te vinden met betrekking tot de bedrijfsvoering. Naar verwachting wordt één en ander gaande het traject nader uitgewerkt.

#### b. *Personeelsbeheer en –beleid*

- In deze fase van ontwikkeling van de Raad kan de commissie zich hieromtrent geen oordeel vormen.

- c. *Integriteitsbeleid*
- Het wettelijk kader voorziet in het vaststellen en publiceren van een protocol voor de wijze waarop inspecties worden verricht. De rapportages zijn openbaar. Nevenfuncties van de leden dienen te worden gemeld en openbaar gemaakt. Het inrichtingsplan bevat geen teksten over de (overige) integriteitsbewaking bij leden en medewerkers, zoals het opstellen van een gedragscode e.d.
- d. *Financiën*
- Er is nog niet voorzien in een startbudget, waardoor onder meer voor de secretariaatsfuncties nog niet geworven kan worden. Voor 2011 is alleen in Nederland begrotingsgeld voor de Raad gereserveerd. Het ontbreken van een startbudget en begrotingsgelden voor 2011 levert een belangrijke belemmering op bij de implementatie.
- e. *Beheer*
- In deze fase van ontwikkeling van de Raad kan de commissie hierover geen oordeel geven.
- f. *Contacten met burgers*
- In deze fase van ontwikkeling van de Raad kan de commissie hierover geen oordeel geven

#### **Samenwerking met andere organisaties**

- Volgens het inrichtingsplan wordt nauw samengewerkt met al aanwezige inspecties als die op het gebied van onderwijs, arbeid, gezondheid en milieu. Daarnaast wordt nauw samengewerkt met andere toezichthouders in de sfeer van de rechtshandhaving, zoals de commissie van toezicht voor het gevangeniswezen en het centraal college voor de reclassering op Curaçao en Sint Maarten.
- De consensusrijkswet schrijft voor dat de Raad bij de uitoefening van zijn bevoegdheden met betrekking tot de BES-eilanden gebruik maakt van de Nederlandse Inspectiediensten. Goede samenwerking en afstemming met die diensten is belangrijk om te voorkomen dat er een kloof gaat ontstaan in de rechtshandavingssfeer tussen de BES eilanden enerzijds en Curaçao en Sint Maarten anderzijds.

#### **Overige bevindingen**

- De commissie constateert dat het conceptinrichtingsplan van de Raad uitgaat van drie min of meer volwaardige secretariaten in Bonaire, Sint Maarten en Curaçao. De consensusrijkswet (art 14) voorziet in een secretariaat dat kantoor houdt op Curaçao, Sint Maarten en op één van de BES eilanden met aan het hoofd van elk kantoor een secretaris. De commissie is van oordeel dat een belangrijk instituut als dit in de eerste plaats kracht kan ontwikkelen door een sterk en hooggekwalificeerd secretariaat. Daartoe is onontbeerlijk dat het secretariaat zoveel mogelijk op één locatie is gehuisvest waarbij vanuit die situatie gebouwd kan worden aan kwaliteit, teamgeest en een gezamenlijke oriëntatie. Het instellen en in stand houden van drie gelijkwaardige secretariaten biedt die waarborg niet en houdt het risico in van fragmentatie in oriëntatie en werkwijze. Daarbij komt dat het toch al een zware

opgave blijkt om voldoende hooggekwalificeerd personeel aan te trekken voor de belangrijke instituties. Voorzien zou kunnen worden in een centraal secretariaat in één van de landen onder leiding van een algemeen secretaris, tevens hoofd secretariaat. Geheel conform de wettelijke eis kan dan kantoor worden gehouden in de andere landen maar die kantoren fungeren dan als steunpunt met als taak het onderhouden van de verbinding met bestuurlijke instanties en samenwerkingspartners ter plaatse. De samenstelling van de Raad en een evenwichtige onderzoeksplanning vormen een garantie tegen te grote dominantie van het land waar de hoofdvestiging is gehuisvest.

- Krachtens art 3 van de consensusrijkswet tot instelling van de Raad voor de Rechtshandhaving kan de Raad bij landsverordening of wet worden belast met de afhandeling van klachten bij bestuursorganen die vallen binnen het inspectiedomein. De commissie kan zich voorstellen dat vooral ten aanzien van organisaties die nog niet beschikken over een goed lopende klachtenprocedure, gebruik zal worden gemaakt van deze regeling. Een sterk gepositioneerde en hoog gekwalificeerde Raad zal naar verwachting statuur en gezag opbouwen en in de praktijk goed dienst kunnen doen als klachtencommissie waarmee ook wordt voorzien in de gewenste afstand tot het bestuursorgaan. Bijkomend voordeel is dat de Raad via de klachtafhandeling inzicht verkrijgt in het optreden van het bestuursorgaan.



### 4.3 Openbaar Ministerie

*De commissie bespreekt in deze beschouwing zowel het parket van de Procureur-Generaal als de beide parketten van de nieuwe landen. Reden hiervoor is dat de transitie van de parketten is vervat in één inrichtingsplan. De tekst bevat een aantal bijzondere aandachtspunten voor Sint Maarten. In de bespreking van de landsrecherche en de gemeenschappelijke voorziening politie komen eveneens tekstdelen voor die betrekking hebben op het Openbaar Ministerie (OM).*

#### **BEOORDELING**

***Het parket van de Procureur-Generaal (PG) en de parketten van de nieuwe landen zijn zonder meer in staat om binnen de nieuwe staatkundige structuur te opereren. De ambities die zijn vervat in het inrichtingsplan OM zullen, mits de condities daarvoor worden vervuld, gaandeweg kunnen worden gerealiseerd.***

- a. *De consensusrijkswet OM en de Slotverklaring van november 2006 gaan uit van een hoog ambitieniveau. Het inrichtingsplan voor het nieuwe OM (uitvoeringsplan inrichting OM) sluit daarbij aan. Het zal, gegeven de huidige krapte in mensen en middelen en ook de nog grotendeels afwezige infrastructuur voor bedrijfsvoering en beleidsvorming, niet eenvoudig zijn de ambities waar te maken. Veel hangt af van de bereidheid van de landen om het OM te voorzien van de noodzakelijke middelen. Daarnaast is het commitment van de parketleidingen cruciaal voor het bereiken van de doelstellingen. Zij zullen actief leiding moeten geven aan de veranderingen. Belangrijk is ook de bereidheid van het Nederlandse OM om langdurig de nodige assistentie te bieden.*
- b. *Het inrichtingsplan spreekt van een startformatie. Het is echter nog onbekend welke budgetten ter beschikking worden gesteld en of die gelden toereikend zijn. Afgezien daarvan lijkt de termijn inmiddels te kort om op 10 10 10 met de startformatie te kunnen beginnen. Het OM trekt daarvoor 15 maanden uit vanaf 1 januari 2010. Ook is nog onduidelijk of en op welke termijn de uiteindelijke formaties (streefformaties) voor de parketten daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. De begrotingen voor de nieuwe Landen zijn daarvoor bepalend. Gezien de budgettaire krapte en de omvang van de in de inrichtingsplannen voorziene personeelsformaties is dat een punt van zorg.*
- c. *Een ander punt van zorg is de organisatie van de bedrijfsvoering. Die bedrijfsvoering is voor Curaçao voorbereid en ingevoerd, maar stagneert onder meer door het niet bezet zijn van de post Hoofd Bedrijfsvoering.*
- d. *Het projectteam ter implementatie van het inrichtingsplan OM drijft op krachten die al zwaar belast zijn. Dat levert een risico op voor een voortvarende implementatie. De commissie is van oordeel dat het team extern versterkt moet worden*
- e. *Het ontbreken van beleidsondersteuning voor de PG en de hoofdofficieren van justitie maakt het moeilijk om de beheers- en beleidscyclus goed uit te voeren. Het bemoeilijkt ook de uitvoering door de PG van zijn taken inzake de bestrijding van de zware, georganiseerde misdaad en zijn bemoeienis met de opbouw en het beheer van de Landsrecherche. Er zijn inmiddels trajecten ingezet voor de invulling van de in dit opzicht cruciale functies.*
- f. *Sint Maarten krijgt een 'eigen' landsparket. Het parket zal, met inachtneming van de positie van de centrale PG, in staat zijn directer met de autoriteiten ter plekke te*

*communiceren over beleidsplannen en ambities. De nabijheid houdt ook gevaren in. Waar de 'natuurlijke' afstand tot Willemstad deels wegvalt, zullen de politieke en bestuurlijke autoriteiten zèlf de nodige afstand in acht moeten nemen. De hoofdofficier blijft werken onder de verantwoordelijkheid van de PG. De commissie is van oordeel dat voorkomen moet worden dat de 'tweede' advocaat-generaal voor Sint Maarten zich in de praktijk ontwikkelt tot een PG voor Sint Maarten. Dit vereist veel stuurmanskunst van alle betrokkenen.*

- g. Het verdient aanbeveling de PG, óók voor Sint Maarten per mandaat te belasten met landsadvocaat-taken, zoals ook thans in de Nederlandse Antillen*

## **TOELICHTING**

### **Organisatieplannen**

- Er ligt een ambitieus inrichtingsplan nieuw OM (uitvoeringsplan inrichting OM) waarin een startformatie wordt voorzien van 97 fte (thans 58) en een doorgroei naar een streefformatie van 120 verdeeld over het parket PG, het parket Curaçao en het parket Sint Maarten. Daarmee zou de huidige formatie van het OM worden verdubbeld. Dat moge veel lijken, maar in deze streefformatie zijn nieuwe ambities en 'achterstallig onderhoud' in de huidige personeelsbezetting verdisconteerd.
- Elk parket maakt een plan van aanpak, gebaseerd op het inrichtingsplan. De plannen van aanpak zijn –deels in concept- gereed.
- Op 10 10 10 zal er een OM zijn dat binnen de nieuwe staatkundige structuur zal kunnen werken. Daarmee zijn nog niet de ambities gerealiseerd zoals die zijn vervat in het inrichtingsplan.
- Er is een jaarplan 2009-2010 waarin op basis van criminaliteitsbeeldanalyses (CBA's) prioriteiten voor het jaar worden gesteld. Het werkplan 2010 is gestoeld op het Jaarplan 2009-2010 van het OM en het uitvoeringsplan Inrichting Openbaar Ministerie. Hierbij ligt de focus op het eerstelijns parket van Curaçao. Voor de periode daarna, van 2010 tot 2014, is een vierjarenplan in voorbereiding. Voor Sint Maarten wordt thans een CBA voorzien. Die is dringend nodig.

### **Implementatie**

- Grootste knelpunt is het gebrek aan duidelijkheid over het beschikbare budget om het nieuwe OM te bouwen. Elk land moet zijn eigen landsparket betalen. Tussen de landen is een verdeelsleutel overeengekomen voor het parket PG. De politieke stuurgroep van december 2009 accordeerde de startformatie van het OM, maakte de PG verantwoordelijk voor de implementatie maar er kwam geen duidelijkheid over het geld. De politieke stuurgroep van 20 april 2010 vroeg aandacht voor het feit dat o.a. het implementatietraject OM gevaar loopt door een tekort aan financiële middelen. Voor medio mei werd bestuurlijke besluitvorming voorzien. De commissie heeft het resultaat daarvan niet meer in de beschouwingen kunnen betrekken.
- Er is een projectteam bezig met de implementatie van het uitvoeringsplan Inrichting OM. Het team bestaat uit een externe voorzitter en leden, afkomstig van het OM. De voorzitter en leden van de werkgroep zijn al zwaar belast met andere, reguliere taken met het risico dat òf de reguliere taken òf de projecttaken in de verdrukking komen. Externe, organisatietechnische ondersteuning is naar het oordeel van de

commissie nodig, niet alleen ter verlichting van de werklast van het team, maar ook in verband met de complexiteit van de operatie.

- Er ligt een faseringsschema voor de te ondernemen actie. Het team trekt 15 maanden uit voor de door groei naar de startformatie, gerekend van 1 januari 2010.
- Er wordt prioriteit gegeven aan de personeelsmatige versterking van het OM. De PG heeft een aantal prioritaire functies aangewezen, waaronder beleidsmedewerkers en medewerkers voor de gemeenschappelijke beheersorganisatie. Aanvankelijk werd gerekend op Nederlandse financiële steun voor het vervullen van die functies. Toen die uitbleef werd gekozen voor lokale financiering. Dit leidde tot vertraging. Er is een selectiecommissie ingesteld voor de werving van bedoelde functionarissen.
- Per 10 10 10 is in elk geval de continuïteit van de OM –taak gewaarborgd. Het gaat dan om een OM dat in staat is de primaire functies uit te voeren. Er zal dan nog geen substantieel begin gemaakt zijn met de versterking en vernieuwing, als voorzien in het inrichtingsplan. Dat vereist, behalve duidelijkheid over het geld, ook vernieuwingszin en de nodige daadkracht. Veel wordt verwacht van de parkleidingen. Ook de verdere versterking van de bedrijfsvoering moet hoog op de agenda. Eén en ander kan dan in de komende periode zijn beslag krijgen.
- Externe ondersteuning is nodig voor de opzet van de financiële administratie en de planning- en controlcyclus. De afwezigheid van een hoofd bedrijfsvoering brengt de duurzaamheid van de gedurende de implementatie te treffen vernieuwingen op het brede terrein van de bedrijfsvoering in gevaar.
- Er is in de komende periode geen evaluatiemoment ingelast om na te gaan of de nu voorgestelde streefformatie inderdaad in volle omvang noodzakelijk is. Gewijzigde omstandigheden en opgedane ervaringen moeten kunnen leiden tot bijstelling.

## **Bedrijfsvoering**

### *a. Algemene opmerkingen*

- In het kader van het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA) is de afgelopen jaren aandacht besteed aan de verbetering van alle aspecten van de bedrijfsvoering. Binnen het OM is het project Optimalisering Bedrijfsvoering uitgevoerd. Het rapport 'van A naar Beter' (december 2005) gaf daartoe de aanzet. Er is een bedrijfsvoeringsorganisatie opgezet, processen zijn beschreven en er is begonnen met een bedrijfsvoeringsfunctie waarin beleidsvorming, administratieve organisatie, informatisering en personeelsmanagement een plaats vinden. Uit de evaluatie PVNA<sup>2</sup> blijkt dat verworvenheden deels weer zijn weggezaakt door de trage voortgang bij de verdere implementatie. De evaluatie toont de noodzaak aan van grotere betrokkenheid van het OM-management bij bedrijfsvoering.

### *b. Personeelsbeheer en -beleid*

- Er is een personeelsbeleidsplan OM 2009-2010. De implementatie ervan stagneert doordat de post hoofd bedrijfsvoering thans niet is bezet en door een tekort aan medewerkers personeelsbeheer.
- In 2008 is een medewerkerstevredenheidsonderzoek gehouden waarvan verslag wordt gedaan in het externe jaaroverzicht.

---

<sup>2</sup> De commissie had de beschikking over het concept van de evaluatie van het PVNA. Overal waar in deze rapportage wordt gesproken over de evaluatie PVNA wordt de conceptrapportage bedoeld. De commissie citeert onder voorbehoud van definitieve goedkeuring van de tekst van de evaluatie.

- Er is een opvallend en naar het oordeel van de commissie disfunctioneel onderscheid in wervings- en bekostigingsstelsel tussen officieren enerzijds en parketsecretarissen en beleidsmedewerkers anderzijds. De procedure met betrekking tot de officieren is eenvoudiger en sneller, terwijl in de praktijk met name behoefte bestaat aan secretarissen en beleidsmedewerkers.
- c. Integriteitbeleid*
- Er is een gedragscode voor het OM opgesteld die echter nog niet is omgezet in een actief integriteitsbeleid.
- d. Financiën*
- Er is noch op Curaçao noch op Sint Maarten (definitief) duidelijkheid over de budgetten die voor 2011 en verder op de begroting voor het OM zijn voorzien. Ook de bijdrage van Curaçao aan de verdeelsleutel voor het parket PG is nog niet bepaald.
- e. Beheer*
- Op verzoek van de PG heeft de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) deskundigen beschikbaar gesteld voor de opzet van een financieel beheerssysteem en de introductie van de begrotingscyclus.
  - Onduidelijk is hoe de financiering, het beheer en de ontwikkeling van de bovineilandelijk ict-voorzieningen zijn geregeld. Deze voorzieningen zijn nodig voor de intereilandelijke rechtshandhaving, inclusief de financiële administratie van het OM. Op een andere plaats in de rapportage gaat de commissie hier nader op in.
  - Het gebouw De Tempel in Willemstad heeft te weinig ruimte voor de nieuwe personeelsformatie van het Curaçaose OM. Het parket PG zal op termijn verhuizen naar een nieuwe locatie.
- f. Contacten met burgers*
- De bevindingen van de commissie Camelia-Römer wijzen op de noodzaak om actief met de burgerij te communiceren. In 2009 is voor het eerst op kleine schaal een klantwaarderingonderzoek gehouden. Er is een communicatieplan voor de periode medio 2009-eind 2010 opgesteld. Voor de uitvoering zal, wanneer daarvoor voldoende budget beschikbaar is, een communicatiemedewerker worden aangetrokken.

### **Samenwerking met andere organisaties**

- Er is een driehoeksoverleg op Curaçao en Sint Maarten. Het overleg wordt, door gebrek aan ondersteuning, te weinig gebruikt als sturingsinstrument.
- Het OM is verder betrokken bij diverse vormen van casus- en ketenoverleg. Op Sint Maarten is, ondanks alle beperkingen, met veel betrokkenheid van het OM en de partners, een vorm van jeugdcasusoverleg ingevoerd.

### **Overige bevindingen**

- Het inrichtingsplan voor het nieuwe OM doet erg 'Nederlands' aan en lijkt hier en daar te ambitieus, gezien de hier en daar nog basale problemen waarmee het OM kampt. Het is de vraag of de energie thans moet worden gericht op een INK-

kwaliteitsmodel<sup>3</sup>, het organiseren van 'tegenspraak' en de introductie van een vignetten- en certificeringssysteem. Het verdient aanbeveling hier nog een kritisch naar te kijken en zorgvuldig te prioriteren en faseren.

- De positie van de ("tweede") advocaat-generaal (AG) voor Sint Maarten vraagt aandacht. Voorkomen dient te worden dat deze AG in de praktijk wordt gezien, c.q. zichzelf opstelt als de 'PG' voor Sint Maarten. De AG kan functioneren als liaison, maar zal binnen strikte mandaten moeten opereren van de PG in Willemstad. Ook moet worden voorkomen dat hij de Hoofdofficier op Sint Maarten voor de voeten loopt. Dit stelt hoge eisen aan de persoonlijkheid en taakopvatting van de AG. Het is zaak hieraan de nodige aandacht te besteden bij de recrutering. Het is bovendien wenselijk de AG met enige regelmaat te rouleren. (De politieke stuurgroep van december 2009 noemt een termijn van maximaal drie jaren). Het risico als hierboven aangeduid kan worden verkleind als de PG zich geregeld laat zien op Sint Maarten.
- Het verdient aanbeveling de PG, óók voor het land Sint Maarten per mandaat te belasten met landsadvocaat-taken, zoals ook thans in de Nederlandse Antillen. Hij kan deze taak dan, evenals in Curacao het geval is, doormandateren aan de AG. De gangbare praktijk is dat de AG zich daarbij bedient van door hem te benaderen advocatenkantoren. De keuze voor het advocatenkantoor wordt daarmee onttrokken aan de (politieke) voorkeur van de zittende regering, waarmee de objectiviteit wordt gediend en wordt voorkomen dat bepaalde advocatenkantoren voor jaren verzekerd zijn van landsadvocaat-taken terwijl andere kantoren lange tijd worden drooggelegd. De commissie gaat er daarbij van uit dat ook de op Curaçao te stationeren AG in de nieuwe situatie belast blijft met die taak.

---

<sup>3</sup> INK is een van oorsprong door het Nederlandse ministerie van Economische Zaken opgerichte stichting met als doel kwaliteitsverbetering van organisaties. Het INK-model is een analysemodel om de kwaliteit te meten en te verbeteren.

#### 4.4 Politieonderwijs

##### **BEOORDELING**

**Per 10 10 10 kan Curaçao voorzien in zijn behoefte aan politieopleidingen op het huidige niveau. Sint Maarten zal aangewezen zijn op samenwerking met andere landen. De commissie benadrukt het belang om gezamenlijk op te trekken in de herstructurering van het politieonderwijs.**

- a. *Curaçao treft voorbereidingen voor de oprichting van een breed justitieel opleidingscentrum. De functie van het instituut zou op 10 10 10 moeten worden vervuld door het Landelijk Politie Opleidingsinstituut (LPO).*
- b. *Het is niet duidelijk hoe dit centrum zich verhoudt tot de opleidingsvraag vanuit Sint Maarten en de BES-eilanden. In het licht van het grote tekort aan politieambtenaren van Sint Maarten moet aan een opleidingsvraag vanuit Sint Maarten bij voorrang kunnen worden voorzien.*
- c. *Er is een verschil van mening over de interpretatie van art. 40 consensusrijkswet Politie. De keuze van Curaçao voor een eigen onderwijsinstituut, los van de andere eilanden, staat op gespannen voet met de formulering van artikel 40 met inachtneming van de Memorie van Toelichting.*
- d. *Voor zover Curaçao het nieuwe instituut mede ten dienste wil stellen van de andere eilanden via een inkoopfaciliteit, is overleg nodig met die eilanden.*
- e. *De commissie wijst op de risico's van het nieuwe concept en het hoge ambitieniveau.*
- f. *De voorbereiding op Curaçao voor een afzonderlijk instituut vertraagt en doorkruist de voorbereiding voor een gemeenschappelijke onderwijsvoorziening. De centrale regie dient zo spoedig mogelijk te worden hersteld.*

##### **TOELICHTING**

- Volgens Artikel 40 consensusrijkswet Politie voorzien de landen gezamenlijk in politieonderwijs. De Memorie van Toelichting vermeldt: "Dit laat open de wijze waarop dit gebeurt. De landen kunnen gezamenlijk een politie-opleidingsinstituut inrichten, dan wel gezamenlijk onderwijsmodules inkopen, of een combinatie van beiden." Dit laatste lijkt erop dat de consensuswetgever een beperking heeft willen stellen aan de interpretatie van genoemd artikel.
- Er is discussie tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Curaçao over de inrichting van het politieonderwijs en over de interpretatie van artikel 40 consensusrijkswet Politie.
- Curaçao heeft het initiatief genomen om een zelfstandig opleidingsfaciliteit voor de gehele rechtshandhaving in het leven te roepen, het Justitieel Opleidingsinstituut Curaçao. De ambitie van Curaçao is, om met het Justitieel Opleidingsinstituut te voorzien in de basisopleidingen, de gespecialiseerde opleidingen en de managementopleidingen voor de hele politie- en justitiesector.
- Er zijn geen voorbereidingen getroffen voor een eigen politieopleiding voor het nieuwe land Sint Maarten. Sint Maarten zal aangewezen zijn op samenwerking met andere landen.

- In het beeld van de Curaçaose voorbereidingscommissie kan Sint Maarten en eventueel ook Bonaire opleidingen inkopen bij de Curaçaose faciliteit. Opleidings- en kwaliteitsniveaus zouden dan gemeenschappelijk gemaakt moeten worden. Het is niet duidelijk of en in hoeverre hierover overleg heeft plaatsgevonden met de toekomstige afnemers van producten.
- De nieuwe opleiding zou voorshands ondergebracht moeten worden bij het LPO. Het LPO is in de rapportage van 2008 over de politie kritisch beoordeeld. De commissie heeft niet kunnen vaststellen of het LPO thans in staat moet worden geacht het nieuwe opleidingsconcept vorm te geven.
- De rapportage van december 2009 van de subwerkgroep Onderwijs ingesteld door de politieke stuurgroep staatkundige veranderingen, formuleerde de opleidingseisen voor de politie. In het rapport zijn de hoofdlijnen van het HRM-beleid geformuleerd, zijn opleidingsvragen geformuleerd en hoofdlijnen voor inhoud en inrichting van het politieonderwijs geformuleerd. De bedoeling was om tot een gemeenschappelijke opleiding te komen met banden met de Nederlandse politieopleidingen. In de politieke stuurgroep van 11 februari 2010 is besloten dat het product van de subwerkgroep nog niet voor besluitvorming rijp was. Vervolgens is een kleine commissie ingesteld die een en ander nader zou moeten uitwerken. De resultaten van deze kleine commissie waren op 1 mei nog niet bekend.

#### 4.5 Gemeenschappelijke Voorziening Politie

*De Gemeenschappelijke Voorziening Politie (GVP) zal onderdeel uitmaken van de politieorganisatie op Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden, Gegeven de stand van de discussie en wetgeving heeft de commissie de (op te richten) GVP niet als organisatie kunnen toetsen. Om een volledig beeld van de politieorganisatie te geven hecht de commissie er desondanks aan om op basis van de regelgeving, de discussie daarover en gesprekken een aantal opmerkingen te maken over de GVP.*

##### **BEOORDELING**

- a. Gezien de huidige situatie bij de politiekorpsen, en meer in het bijzonder bij de recherche, wordt van de korpsen de komende jaren een forse inspanning gevraagd. De commissie is van oordeel dat hierbij prioriteit gegeven moet worden aan het op het vereiste niveau brengen van de uitvoering van de basistaken. Alleen vanuit een solide basis kunnen succesvol voorzieningen worden getroffen voor de bestrijding van complexe misdadervormen.*
- b. De verbetering zou zich naar het oordeel van de commissie niet moeten beperken tot kwaliteitsverbetering van de organisatie zelf, maar zich ook moeten richten op de verbetering van de samenwerking tussen de korpsen onderling, met het RST en met andere opsporingsdiensten. Met name de relatie tussen de korpsen en het RST moet structureel naar een hoger niveau worden getild. Hier moet nadrukkelijk van twee kanten worden geïnvesteerd in vertrouwen en cultuur*
- c. De commissie is van oordeel dat de aanpak van bedoelde vormen van criminaliteit alleen effectief van de grond kan komen wanneer een groep daarin gespecialiseerde rechercheurs wordt afgezonderd van de rest van het korps en wordt uitgezonderd van overige, meer reguliere taken.*

##### **TOELICHTING**

- De consensusrijkswet Politie (CRWP) regelt dat elk van de drie politiekorpsen zorgt voor het verrichten van onderzoeken naar grensoverschrijdende criminaliteit, onderzoeken naar misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken en onderzoeken ter uitvoering van rechtshulpverzoeken met betrekking tot deze misdadervormen. De GVP voorziet in de versterking van het vermogen van de politiekorpsen op Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden om deze taken op adequate wijze uit te voeren.
- Mede in het licht van de dreiging die in het Caribisch gebied uitgaat van de georganiseerde internationale criminaliteit, is het van belang dat de organisaties die zich met de bestrijding van grensoverschrijdende en zware georganiseerde criminaliteit bezighouden aan hoge kwaliteitseisen voldoen, over deskundige leiding en gespecialiseerde menskracht beschikken en voldoende uitgerust zijn. Daarnaast is de onderlinge samenwerking binnen het Koninkrijk van belang alsmede het onderhouden van een internationaal netwerk om ook in groter verband te kunnen opereren.
- Er is een concept-inrichtingsplan gemeenschappelijke voorziening politie, er ligt een eerste aanzet tot de ontwikkeling van een indicatief jaarplan 2011 en er is een



concept begroting. De verdeelsleutel voor de kosten verbonden aan de GVP is nog niet vastgesteld.

- Inzake de gemeenschappelijke voorziening is door de Nederlandse Tweede Kamer een gewijzigd amendement op de CWRP aanvaard dat erop neerkomt dat het huidige rechersamenwerkingsteam (RST) de komende jaren nog blijft bestaan. De politiekorpsen kunnen zodoende werken aan de opbouw en versterking van de GVP en aan de eigen recherche-capaciteit/kwaliteit.
- Gegeven de huidige situatie bij de korpsen, meer in het bijzonder bij de recherche, vergt dit de komende jaren een forse inspanning. Allereerst is nodig dat de korpsen voor het verrichten van de basistaken op het vereiste niveau worden gebracht. Alleen vanuit een solide basis kunnen succesvol voorzieningen worden getroffen voor de bestrijding van complexe misdadervormen.
- De verbetering zou zich naar het oordeel van de commissie niet moeten beperken tot kwaliteitsverbetering van de organisatie zelf, maar zich ook moeten richten op de verbetering van de samenwerking tussen de korpsen onderling, met het RST en met andere opsporingsdiensten. Met name de samenwerking tussen de korpsen enerzijds en het RST anderzijds moet structureel op een hoger niveau wordt getild. Die samenwerking heeft te lang onder de hypotheek gelegen van wederzijds gebrek aan vertrouwen, gebrekkige uitvoering van leveringsverplichtingen en een te grote kloof in rechtspositie en voorzieningen. Hier moet de beweging nadrukkelijk van twee kanten komen waarbij het in de eerste plaats gaat om een wederzijdse investering in vertrouwen en cultuur.
- De bestrijding van minder zichtbare en complexe misdadervormen kan naar oordeel van de commissie slechts effectief van de grond komen wanneer een groep daarin gespecialiseerde rechercheurs wordt afgezonderd van de rest van het korps en wordt uitgezonderd van overige, meer reguliere taken. Het is dan ook van belang dat de desbetreffende afdeling van het korps een heldere, afgescheiden taakopdracht krijgt en dat de bovineilandelijke GVP voldoende substantie krijgt. In feite gaat het daarbij om een investering in (gespecialiseerde) mensen. Zij zullen in de praktijk het verschil maken. Daarbij moet worden gewaakt voor verwatering van de taakopdracht door de inzet op reguliere criminaliteit, hoe ernstig ook. Gezien de druk van de reguliere misdaad en de personele krapte bij de korpsen is het gevaar groot dat de afdeling zwacri, inclusief de GVP-ers die daarin zijn ondergebracht, wordt gezien als een permanente melkkoe voor de noden van alledag. Vandaar ook de noodzaak om allereerst de korpsen op niveau te brengen voor het reguliere werk.
- Het is eveneens van belang dat de Procureur-Generaal zijn verantwoordelijkheid neemt. Hij fungeert als bevoegd gezag. Hij kan via de jaarplanning prioriteiten stellen en kan via art 25 van de CRWP in bijzonder gevallen de medewerking vorderen van de GVP. Gezien ook deze taak, is het nodig dat het parket van de PG conform het inrichtingsplan OM wordt versterkt.

## 4.6 Informatisering rechtshandvingsketen

*Binnen de rechtshandvingsketen is informatisering van cruciaal belang. De commissie heeft om die reden dit aspect apart in ogenschouw genomen.*

### **BEOORDELING**

***Gezien de noodzaak tot samenwerking tussen de landen en de technische implicaties en de financiële consequenties van informatisering acht de commissie een gemeenschappelijke beheersorganisatie voor de centrale ict-voorzieningen in de rechtshandvingsketen onontbeerlijk.***

- a. *Samenwerking tussen de schakels van de rechtshandvingsketen binnen en tussen de landen is cruciaal. Een goede informatiserings-infrastructuur is hierbij onmisbaar. Het is de commissie niet inzichtelijk geworden hoe een en ander in de nieuwe staatkundige situatie gewaarborgd zal worden. De commissie onderstreept hierbij het belang van het waarborgen van de continuïteit en de duurzaamheid van de informatiseringsvoorzieningen.*
- b. *De commissie wijst in het bijzonder op de gerealiseerde voorzieningen op politiegebied. Deze voorzieningen maken het mogelijk om op efficiënte wijze de uitwisseling van politiegegevens tussen Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba te realiseren. De commissie meent dat deze uitwisseling noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de politietaak op de eilanden.*

### **TOELICHTING**

#### **Organisatieplannen**

- Vanaf 2006 is in het kader van het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA) binnen het zogenaamde ict-project een nieuwe ict-infrastructuur voor de rechtshandhaving opgezet. Via het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen zijn veel achterstanden op ict-gebied bij de instituties weggewerkt.
- Daarnaast zijn applicaties ontwikkeld. De ict-voorziening omvat alle onderdelen van de rechtshandvingsketen en heeft zowel een eilandelijke component als een boven-eilandelijke component.
- De applicaties draaien op een centrale computer, met gebruikmaking van een centrale database. Algemene informatie hoeft slechts eenmaal vastgelegd te worden en kan, wanneer dat gewenst is, door alle organisaties geraadpleegd worden. 'Eigen' gegevens worden per organisatie vastgelegd.
- In de inrichtingsplannen voor het KPC, het KPS, het Openbaar Ministerie en het Gemeenschappelijk Hof is een ict-voorziening opgenomen. Het is nog niet duidelijk welke ict-voorziening binnen de ministeries van Justitie van de nieuwe landen zullen worden getroffen. Onduidelijk is hoe het beheer van de ict-voorzieningen van de landsrecherches zal worden geregeld.

## **Implementatie**

- Er zijn bij de commissie geen implementatieplannen bekend voor de wijze waarop het beheer van de ict-voorzieningen zal worden gerealiseerd.

## **Bedrijfsvoering**

### *a. Algemene opmerkingen*

- Er is geen gemeenschappelijke beheersorganisatie voor de ict-voorzieningen voor de justitiële sector van Curaçao, Sint Maarten en van de BES-eilanden voorzien.

### *b. Personeelsbeheer en -beleid*

- Volgens de evaluatie PVNA heeft een aantal justitiële instituties in beperkte mate ict-personeel aangetrokken. De kwaliteit en de kwantiteit ervan is nog onvoldoende om het beheer binnen deze instituties te kunnen dragen. Het KPSSS beschikt thans niet over eigen ict-expertise.

### *c. Integriteitsbeleid*

- De integriteit van de ict-voorzieningen betreffen vooral de beveiliging ervan. De door PVNA betaalde abonnementen voor de beveiliging van lokale applicaties verlopen. Van een aantal daarvan is geen verlenging geregeld. Dat vormt een bedreiging voor de ict-voorziening binnen de betreffende organisatie, met mogelijk gevolgen voor de integriteit van andere delen van het systeem.

### *d. Financiën*

- Het is niet bekend of de begrotingen die voor de ict-voorzieningen van nieuwe diensten zijn opgenomen worden toegekend. Voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen zijn op de begrotingen van de nieuwe landen en van diensten van de nieuwe landen geen posten opgenomen voor het beheer en het onderhoud van de ict-voorzieningen voor de justitiële sector.

### *e. Beheer*

- In de beschikbare inrichtingsplannen van diensten binnen de nieuwe landen zijn voorzieningen opgenomen voor het ict-beheer binnen de eigen organisatie.
- De centrale server voor de hele rechtshandavingsketen van het land Nederlandse Antillen staat op Curaçao. Er zijn de commissie geen afspraken bekend over het continueren van deze voorziening in de nieuwe staatkundige situatie, of de wijze waarop de nieuwe landen en de BES eilanden gebruik zouden kunnen maken van deze voorziening.

### *f. Contacten met burgers*

--

## **Overige bevindingen**

--

## 4.7 Interne controletaak

*Bij de toetsing van de 'interne controletaak' heeft de commissie zich beperkt tot de taak en functie van de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB)*

### **BEOORDELING**

***De SOAB is een goed functionerende professionele organisatie. De SOAB zal in de nieuwe staatkundige structuur de interne controlefunctie voor Curaçao invullen. Vanuit de veronderstelling dat op korte termijn een overeenkomst tussen Sint Maarten en SOAB tot stand komt heeft de commissie er vertrouwen in dat de interne controlefunctie voor Sint Maarten goed is ingevuld.***

- a. *Er zijn gesprekken tussen SOAB en Sint Maarten over de invulling van de accountantsfunctie voor de Sintmaartense overheid vanaf 10 10 10. Deze gesprekken hebben nog niet geleid tot een contract. De commissie dringt er bij Sint Maarten op aan snel een overeenkomst af te sluiten met de SOAB.*
- b. *In het kader van de staatkundige veranderingen dienen de statuten van SOAB aangepast te worden.*
- c. *De commissie meent dat ervoor gewaakt moet worden dat de adviesfunctie en de controletaak van SOAB gaan interfereren. De commissie adviseert SOAB hiervoor interne richtlijnen op te stellen.*
- d. *De commissie acht het niet juist dat de overheid via SOAB personeel inhuurt om op die wijze reguliere aanbestedings- en aanstellingsprocedures te voorkomen. Inhuur via SOAB zou alleen in incidentele en voor kortdurende perioden moeten geschieden.*

### **TOELICHTING**

#### **Organisatieplannen**

- De organisatie van SOAB zal in de nieuwe situatie niet wijzigen ten opzichte van de huidige situatie. Mogelijk zal een kleine uitbreiding plaatsvinden van de vestiging Sint Maarten.
- De statuten van de SOAB zullen moeten worden aangepast met het oog op de nieuwe staatkundige situatie.
- De SOAB heeft volgens de statuten een brede taakstelling die zich uitstrekt tot 'adviezen in de meest ruime zin op financieel, bedrijfseconomisch en administratieforganisatorisch gebied. Dit zal in de nieuwe staatkundige situatie niet veranderen. Mogelijk dat de invoering van het dualisme ertoe leidt dat geen opdrachten kunnen worden uitgevoerd voor de Staten van Curaçao, zoals SOAB thans wel ingehuurd kan worden door de Eilandsraad van Curaçao.

#### **Implementatie**

- De wijziging van de statuten van SOAB zijn voorbereid, maar wachten nog op besluitvorming van de bestuurscolleges van Curaçao en Sint Maarten.

- Met Sint Maarten moet nog een overeenkomst worden afgesloten voor het verrichten van de interne accountantscontrolefunctie.
- Door de verbetering van het financiële beheer op de eilanden zal het accent van de werkzaamheden van de SOAB kunnen verschuiven van advisering over de bedrijfsvoering naar de controle van jaarrekeningen.

### **Bedrijfsvoering**

#### *a. Algemene opmerkingen*

- SOAB is een professionele organisatie die binnen de overheid hooggewaardeerde rapporten opstelt.
- SOAB is een zelfstandige (overheids)stichting en is 'selfsupporting' voor wat betreft de bedrijfsvoering.

#### *b. Personeelsbeheer en -beleid*

- SOAB kan als overheidsstichting eigen personeelsbeleid voeren.
- Binnen SOAB wordt veel aandacht besteed aan professionalisering van het personeel.
- De salarissen van SOAB zijn marktconform. Hierdoor wordt voorkomen dat specialisten vertrekken naar de particuliere sector.

#### *c. Integriteitsbeleid*

- De registeraccountants bij de SOAB zijn aangesloten bij het Koninklijk NIVRA en vallen daarmee onder de Verordening Gedrags Code van de NIVRA. Er zijn zes fundamentele beginselen expliciet opgenomen in deze code waaronder integriteit (naast objectiviteit, deskundigheid en zorgvuldigheid, geheimhouding en professioneel gedrag).
- SOAB heeft voor de medewerkers kerncompetenties vastgesteld. 'Integriteit' is een kerncompetentie, opgenomen in alle functiebeschrijvingen en een expliciet onderdeel van de beoordelingscyclus.

#### *d. Financiën*

- De commissie heeft geen bijzonderheden met betrekking tot de financiële situatie van SOAB vastgesteld.

#### *e. Beheer*

- De commissie heeft geen bijzonderheden met betrekking tot de het beheer van SOAB vastgesteld.

#### *f. Contacten met burgers*

- SOAB richt zich uitsluitend op de overheid.

### **Samenwerking met andere organisaties**

- SOAB heeft goede contacten met de auditdiensten van Nederlandse ministeries en van gemeenten. Deze contacten bieden de mogelijkheid om kennis uit te wisselen en verder te professionaliseren.

### **Overige bevindingen**

- SOAB wordt door de overheid ingehuurd voor tal van taken. Regelmatig wordt SOAB ingezet voor het vervullen van al dan niet tijdelijke functies binnen de overheidsorganisatie.

### **III CURAÇAO**

**Nieuwe Bestuurlijke Organisatie**  
**Afdeling Burgerlijke stand, bevolkingsregister en verkiezingen**  
**Hoofdstembureau**

**Politie**  
**Gevangenis**  
**Gouvernements opvoedingsgesticht**  
**Nieuwe toelatingsorganisatie**  
**Landsrecherche**

**Raad van Advies**  
**Algemene Rekenkamer**  
**Ombudsman**  
**Kadaster**

## 5 Bestuur

### 5.1 Nieuwe Bestuurlijke Organisatie

*De commissie heeft bij de bespreking van het onderdeel Nieuwe Bestuurlijke Organisatie de diensten die in het bijzonder werden genoemd in de opdracht van de commissie buiten beschouwing gelaten. Die diensten komen elders in het rapport aan de orde.*

#### **BEOORDELING**

***De Nieuwe Bestuurlijke Organisatie zal op 10 10 10 niet geheel gerealiseerd zijn. De commissie meent dat het land Curaçao vanaf 10 10 10 desondanks in staat zal zijn om de landstaken op een aanvaardbaar niveau uit te voeren. De voor het land Curaçao cruciale organisatieonderdelen zullen na 10 10 10 kunnen functioneren als Curaçaos landsorgaan. De belangrijkste producten zullen door de organisatie kunnen worden opgeleverd en de belangrijke ( besluitvormings- ) processen zullen functioneren.***

- a. *Het in de Eindnota NBO beschreven organisatiemodel is ambitieus. De commissie vraagt zich af of het model niet té ambitieus is. Deze vraag wordt mede ingegeven door de bezorgdheid van de commissie dat medio april de plannen nog niet in overeenstemming waren gebracht met de beschikbare financiële en personele middelen.*
- b. *De commissie adviseert Curaçao met veel voortvarendheid de werving en selectie van leidinggevenden ter hand te nemen zodat zij ruim vóór 10 10 10 reeds kunnen beginnen met hun werkzaamheden.*
- c. *De commissie stelt vast dat de echte organisatieverandering ná 10 10 10 gerealiseerd gaat worden. De commissie adviseert Curaçao hiervoor, zoals dat ook is gebeurd bij de voorbereidingen, een professionele structuur op te zetten en te koppelen aan meetbare doelen en strakke tijdpaden. Voorkomen moet immers worden dat de realisering van de noodzakelijk organisatieveranderingen het afleggen tegen de dagelijkse bestuurlijke en ambtelijke werkzaamheden.*
- d. *Het verontrust de commissie dat de confrontatie van de businessplannen met de beschikbare financiële middelen en het beschikbare 'human capital' enkele maanden voor de transitie nog niet had plaatsgevonden.*
- e. *Voorts heeft de commissie de indruk gekregen dat de meeste plannen zijn gemaakt zonder of in het gunstige geval met slechts een beperkte betrokkenheid van het personeel van de organisaties. De commissie meent dat grote veranderingen zoals voorzien alleen een succes kunnen worden als er een groot draagvlak binnen de organisaties is. De commissie adviseert het bestuurscollege Curaçao dan ook om op korte termijn een grote inspanning te doen ten aanzien van de communicatie richting het personeel.*
- f. *Voor de implementatie van alle veranderingen zijn de leidinggevenden in de organisatie van eminent belang. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd wordt dit zonder uitzondering als een kritische succesfactor aangemerkt. Dit is dan ook de reden dat leidinggevenden, in tegenstelling tot het overige personeel, niet zonder meer geplaatst worden op eenzelfde (soort) functie. Het verontrust de*



*commissie dat medio april nog gestart moest worden met de werving en selectie van de leidinggevenden.*

- g. De commissie verwijst in het kader van de NBO in het bijzonder naar haar opmerking bij de algemene observaties over het belang om de voortgang periodiek te auditen en de resultaten daarvan openbaar te maken.*

## **TOELICHTING**

### **Organisatieplannen**

- Uitgangspunt voor de nieuwe bestuurlijke organisatie van Curaçao is de 'Eindnota Uitwerking van de nieuwe bestuurlijke organisatie van het Land Curaçao' De commissie beschikte over een eindversie van 4 november 2008<sup>4</sup>.
- In de eindnota is een aantal uitgangspunten voor de nieuwe organisatie uitgewerkt in een organisatiemodel.
- Het organisatiemodel is voor elk ministerie uitgewerkt in een businessplan opgesteld door een kwartiermaker met hulp van een ondersteuningsgroep. De businessplannen zijn alle op dezelfde wijze ingericht en opgesteld met dezelfde hoofdstukken (missie, visie; strategische doelen, structuur, formatie, personeelsplan en vooral een implementatieplan).
- De commissie heeft bij haar veldonderzoek de indruk gekregen dat de betrokkenheid van de 'werkvloer' bij het model en de uitwerking in de businessplannen minimaal is geweest.
- Medio april waren de plannen nog niet in overeenstemming gebracht met de beschikbare financiële en personele middelen.
- De commissie kon niet beschikken over de businessplannen aangezien hierover nog geen besluitvorming had plaatsgevonden.

### **Implementatie**

- De hiervoor genoemde businessplannen dienen eveneens als implementatieplan.
- De nieuwe ministeries zullen per 10 10 10 maar zeer ten dele zijn ingericht en in personele zin zijn samengesteld als in de NBO is voorgesteld.
- In veel gevallen zullen de Antilliaanse landsdiensten per 10 10 10 doorfunctioneren als Curaçaose landsdienst, vaak met dezelfde taakstelling in dezelfde samenstelling en met dezelfde mensen, alleen dan onder de verantwoordelijkheid van een minister van het land Curaçao. Slechts in een enkel geval zal per 10 10 10 een integratie van oude organisatieonderdelen van eilandgebied en land kunnen plaatsvinden en gaan functioneren als nieuw organisatieonderdeel in een nieuwe setting en in een nieuwe ambtelijke en bestuurlijke hiërarchie (bijv. financiën, P&O).
- De commissie vraagt zich af of de ideaaltypische organisatie die is beschreven in de eindnota en in de businessplannen in deze vorm op de middellange termijn gerealiseerd kan worden. De benodigde veranderingen in organisatiestructuur en -cultuur zijn daarvoor te groot. Voorts vraagt de commissie zich af of Curaçao voldoende financiële middelen kan genereren om de beschreven organisatie in stand te houden.

<sup>4</sup> Tijdens het veldonderzoek bleek deze versie op een aantal kleinere punten te zijn aangepast. Deze aanpassingen hebben geen invloed gehad op het oordeel van de commissie.

## Bedrijfsvoering

### a. *Algemene opmerkingen*

- Binnen de nieuwe bestuurlijke organisatie ligt het zwaartepunt van de bedrijfsvoering bij het nieuwe ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening. De verwachting is dat de het ministerie als zodanig op 10 10 10 nog niet 'staat'. De commissie heeft vooral gekeken of de afzonderlijke functionaliteiten wel geborgd zijn in de nieuwe situatie.
- In het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening zijn de bedrijfsvoerende onderdelen P&O, Financiën, Juridische Zaken & Wetgeving, Communicatie en dergelijke opgenomen. De beleidsmatige kant van deze onderdelen is ondergebracht in de concernstaf en de beheersmatige kant in de shared services. Tevens kent dit ministerie een vergunningenloket waarin alle frontoffice-activiteiten rond de verlening van vergunningen is opgenomen.
- Per 10 10 10 zal nog maar een fractie van deze organisatie en daarin gewenste activiteiten als zodanig zijn gerealiseerd. Van geïntegreerde uitvoerende administratieve diensten in de shared-service zal nog nauwelijks sprake zijn. Het vergunningenloket zal de frontoffice-activiteiten van enkele vergunningen op proef gaan uitvoeren. De communicatieactiviteiten zullen nog verdeeld over de departementen plaatsvinden.

### b. *Personeelsbeheer en -beleid*

- De commissie constateert dat er grote gaten zitten tussen de in de businessplannen voor de ministeries beschreven ideaaltypische formatie, de startformatie, en de feitelijke aanwezige formatie. Bovendien is de financiering van de startformatie en de ideaaltypische formatie niet duidelijk.
- Uitgangspunt bij de ontmanteling van de Nederlandse Antillen was dat elke ambtenaar een plek zou krijgen in de nieuwe situatie. De commissie heeft dit als een gegeven beschouwd, maar stelt vast dat dit in bepaalde gevallen kan leiden tot een 'mismatch' in personele kwantiteit en kwaliteit. De kwaliteit van onderdelen van de nieuwe bestuurlijke organisatie kan daardoor worden beïnvloed.
- De commissie heeft de indruk dat de afdeling Personeelszaken van het eilandgebied op een professionele wijze is georganiseerd en heeft er vertrouwen in dat zij dit voor het land Curaçao zal voortzetten.
- Ernstige zorgen zijn er over de administratieve overdracht van het personeel van het land. Deze zorgen zijn mede ingegeven door de administratieve achterstanden bij de directie Personeel Organisatie en Ict.
- Cruciaal voor het realiseren van de nieuwe organisatie zijn de leidinggevenden. Zij moeten de veranderingen dragen, leiden en inspireren. De professioneel opgezette werving en selectiecampagne wekt vertrouwen. De commissie vindt daarentegen dat Curaçao laat is gestart met de aanbesteding van de selectiebureaus.
- De commissie constateert dat de 'werkvloer' tot dusver aan de zijlijn stond bij de totstandkoming van de NBO. Ofschoon een ambtelijk begeleidingsteam telkens de desbetreffende kwartiermaker bijstond, kwam uit het veldonderzoek naar voren dat organisaties zich in onvoldoende mate betrokken hebben gevoeld bij dat proces. Dit betrof de communicatie en het gevoel dat de NBO een voldongen feit was.

Hierdoor is (onnodig) wrevel ontstaan. Voor het wegnemen hiervan ziet de commissie een primaire taak weggelegd voor de nieuwe leidinggevenden. Het is evident dat bij een dergelijke organisatieverandering sturing en communicatie van de ambtelijke top richting het personeel cruciaal is. Dit kan niet vroeg genoeg worden opgepakt.

*c. Integriteitsbeleid*

- Zoals reeds in het assessment opgemerkt is sinds de publicatie van het rapport Konfiansa (1999) door zowel het Land als het Eilandgebied Curaçao het nodige ondernomen.
- De commissie heeft waardering voor de wijze waarop met name in Curacao de aanbevelingen van het rapport Konfiansa thans worden opgevolgd. Er is een coördinerend bureau en het Amsterdamse gemeentelijke bureau integriteit adviseert overheidsbreed over te nemen maatregelen.
- Van belang is dat in wetgevende zin veel werk is verzet ter bevordering van de integriteit. In navolging van het assessment vraagt de commissie aandacht voor de elementaire onderwerpen die zij opgesomd hebben. Te denken valt aan richtlijnen inzake functieroulatie en reizen op kosten van derden, de inventarisatie en begeleiding van de kwetsbare functies in de NBO, omgang met en aanstelling van vertrouwenspersonen in de NBO.
- De commissie is zich ervan bewust dat integriteit een lange adem vergt. In die zin acht de commissie voor de verdere verankering van de integriteitsinstrumenten in de NBO de instelling van een onafhankelijke organisatie wenselijk. Deze organisatie zou het integriteitsbeleid voor het gehele apparaat moeten formuleren en doen uitvoeren. In de huidige situatie is het Project Management Office belast met de coördinatie van het Curaçaose integriteitsbeleid, maar hebben diensten op punten de vrijheid van het centrale beleid af te wijken. Deze vrijheid zal in de NBO niet bijdragen aan het samensmeden van en komen tot verankering van de integriteitsinstrumenten in één ambtelijke apparaat.
- De commissie verwijst in dit kader naar de uitvoerige bespreking van criterium 9 (rapport Konfiansa) in het assessment van Curacao.

*d. Financiën*

- De commissie heeft geen inzicht gehad in de financiële kaders voor de nieuwe bestuurlijke organisatie. Gegeven de zeer hoge ambities en de veranderingen die daarvoor moeten plaatsvinden betwijfelt de commissie of de nieuwe bestuurlijke organisatie, zoals geschetst in de Eindnota en uitgewerkt in de businessplannen, op korte en middellange termijn financieel haalbaar zijn.

*e. Beheer*

- Ten aanzien van het beheer heeft de commissie geen opmerkingen aanvullend op het assessment van Curaçao.

*f. Contacten met burgers*

- Het is van belang dat de burger direct positieve indrukken krijgt van het land Curaçao. Het nieuwe ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening speelt daarbij een belangrijke rol, meer in het bijzonder het vergunningenloket. Naar verwachting zal het vergunningenloket op 10 10 10 nog niet volledig operationeel

zijn. Curaçao wil echter op 10 10 10 wel al een vergunningenloket voor een beperkt aantal vergunningen gerealiseerd hebben.

### **Samenwerking met andere organisaties**

- Door de centrale positionering van het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening rust er een zware taak bij dat ministerie om de samenwerking met alle andere ministeries te optimaliseren. In dit stadium van de ontwikkelingen kan de commissie geen oordeel geven.

### **Overige bevindingen**

- De inspecties hebben een belangrijke functie binnen het bestuur. De commissie heeft vastgesteld dat de nieuwe staatkundige situatie voor de werkzaamheden van de inspecties betrekkelijk weinig consequenties heeft. De commissie meent dat goed functionerende inspecties een belangrijke rol kunnen hebben bij het realiseren van de nieuwe organisatie. Het is daarom van essentieel belang dat de inspecties in staat worden gesteld om hun taken in de nieuwe situatie goed invulling te kunnen geven.

## 5.2 Bevolkingsadministratie

*De bevolkingsadministratie behoort bij het eilandgebied Curaçao tot de taken van de afdeling Burgerlijke stand, bevolkingsregister en verkiezingen. Deze afdeling zal onderdeel worden van het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening. In deze rapportage wordt naar de betreffende dienst verwezen als 'Burgerzaken'.*

### **BEOORDELING**

***De dienst Burgerzaken zal, met inachtneming van de onderstaande aandachtspunten, in staat zijn op acceptabel niveau te functioneren binnen het Land Curaçao.***

- a. *De uitvoering van taken op het gebied van burgerzaken en verkiezingen wordt momenteel naar voldoende tevredenheid uitgevoerd. Waar aandacht aan besteed moet worden is de positionering van het toezicht. Deze is in de bestaande (oude) situatie bij de Gezaghebber neergelegd voor wat betreft taken omschreven in Landsverordeningen en Rijkswetten en bij de verkiezingen. Voor de Burgerlijke stand en de Uitgifte ID kaarten krijgt de minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening een centrale functie. De commissie wijst op het risico van politisering en zou er de voorkeur aan geven deze taken neer te leggen bij de Minister van Algemene Zaken. Dit geldt met name voor het toezicht op de verkiezingen. De commissie is van mening dat de organisatie van de verkiezingen zoveel mogelijk afgeschermd zou moeten worden van welke vorm van politieke inmenging dan ook, waarbij ook de schijn moet worden vermeden.*
- b. *De commissie adviseert om het toezicht met betrekking tot de uitvoering van de betreffende rijkstaken in de nieuwe situatie door het Kabinet van de Gouverneur te laten uitvoeren .*
- c. *De processen bij de dienst Burgerzaken zijn goed beschreven.*
- d. *De opschoning en de koppeling met overige basisadministraties zijn blijvende aandachtspunten.*
- e. *De twijfel over de betrouwbaarheid van de administratie is een risico bij de afgifte van paspoorten. De commissie geeft in overweging de taakverdeling tussen de gouverneur en burgerzaken met betrekking tot de paspoortuitgifte nader te bezien.*
- f. *De jaarlijkse audits zijn een goed instrument om de kwaliteitsverbeteringen bij burgerzaken te monitoren. De commissie geeft sterk in overweging de audits niet te beperken tot de paspoortuitgifte maar die over de gehele organisatie uit te strekken.*
- g. *De werkzaamheden bij de dienst Burgerzaken zijn kwetsbaar in de zin van integriteit. Integrale uitvoering van reeds gestarte integriteitstrajecten is daarom noodzakelijk.*
- h. *Scholing van personeel heeft de aandacht van de organisatie, de commissie benadrukt het belang van scholing op alle niveaus van de organisatie.*
- i. *Om pieken in de werkdruk te verminderen is het wenselijk om vacatures op te vullen. De commissie geeft in overweging een pool te vormen van oproep-/reservekrachten.*
- j. *Voor de geldstromen is er een afdoend systeem met een duidelijk beschreven administratieve organisatie.*

- k. *Kwaliteit van dienstverlening is voor een aantal producten redelijk te noemen, behalve in piekperioden. De dienstverlening aan de institutionele afnemers is als voldoende te beoordelen*
- l. *De commissie adviseert meer aandacht te geven aan een juiste klachtenprocedure voor burgers.*
- m. *Upgrading van de IT heeft aandacht nodig.*

## **TOELICHTING**

### **Organisatieplannen**

- De dienst Burgerzaken voert thans taken uit voor zowel Curaçao, de Nederlandse Antillen als het Rijk. Er is geen dienst op landsniveau die genoemde taakgebieden verzorgt. Er is dus in feite geen sprake van een overdracht, c.q. implementatie van taken.
- De organisatie is volledig beschreven met functiebeschrijvingen, beoordelingsystemen, functiescheidingen, autorisaties en aantal fte's in een organisatiehandboek. Er is ook een opleidingsplan.
- Ten behoeve van de verkiezingen heeft de dienst Burgerzaken een volledig uitgewerkte procesbeschrijving c.q. stappenplan.

### **Bedrijfsvoering**

- a. *Algemene opmerkingen*
  - Hoewel goed gestructureerd en beschreven, is de druk op de dienstverlening nog te hoog. Dit resulteert regelmatig in te lange wachttijden en stress op de medewerkers waardoor weer teveel uitval door ziekte. Dit kan ook resulteren in oneigenlijk gedrag om de wachttijden te omzeilen.
  - De dienst Burgerzaken is bezig met upgrading van personeel, verdergaande automatisering, een afsprakensysteem, nieuwe medewerkers aantrekken en het afstoten van taken waaronder de afdeling naturalisatie en het verstrekken van garantiebrieven voor visumverlening (gaan in de NBO naar de Vreemdelingendienst).
  - De kwaliteit van de zogenaamde persoonslijsten is vanaf de automatiserings-slag (september 1997) sterk verbeterd. De verkiezingen voor Staten en Eilandsraad en de referenda worden op hoog kwaliteitsniveau uitgevoerd.
- b. *Personeelsbeheer en –beleid*
  - Beschikt over een eigen HR functionaris en voldoende personeelsinstrumenten. Het systeem van taakstellende overeenkomsten, functioneringsgesprekken en beoordeling wordt structureel toegepast.
  - De directie houdt zich vrij strak aan opleidingseisen en besteedt aandacht aan de scholing van medewerkers.
  - Er is een opleidingsplan waar systematisch aan gewerkt wordt en in samenwerking met deskundigen uit Nederlandse gemeenten en de Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken (NVVB). Het aantal fte's is 53.

c. *Integriteitbeleid*

- De dienst Burgerzaken is de eerste dienst van het eilandgebied Curaçao dat een structureel opgezet integriteitbeleid introduceerde. Er is ook een eigen integriteitshandboek. Bij de commissie bestaat echter de indruk dat de afgelopen jaren minder aandacht aan integriteit is besteed.
- De recente fraudegevallen geven aan hoe gevoelig de organisatie is voor integriteitsaantasting en dat er continue aandacht nodig is

d. *Financiën*

- De dienst Burgerzaken houdt zich zo veel mogelijk aan de begroting- en beleidscyclus.
- Voor de interne geldstromen is er een afdoende systeem met een duidelijk beschreven administratieve organisatie. De dienst genereert zelf ook relatief veel inkomsten.

e. *Beheer*

- Het gebouw is functioneel opgezet en voorzien van een ict-infrastructuur, dat redelijk goed functioneert. De administratieve organisatie is ook beschreven en vastgelegd.
- Ict is een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van de dienst Burgerzaken. Upgrading IT (soft- en hardware) en vooral versterking van de ict-sectie is nodig.

f. *Contacten met burgers*

- De dienst burgerzaken is een bij uitstek klant-, dus burgers-, gerichte dienst.
- Er bestaat een klachtenprocedure maar er moet meer prioriteit aan gegeven worden en de procedures worden niet altijd systematisch gevolgd. Men wijt dit aan de grote werkdruk.
- De dienst Communicatie & Voorlichting verzorgt een belangrijk deel van de informatie en voorlichting voor de dienst Burgerzaken. Klachten worden door coördinatoren en afdelingschefs opgevangen en indien nodig door het diensthoofd.

### **Samenwerking met andere organisaties**

- Er is inhoudelijke samenwerking met Nederlandse gemeenten.
- Dubbele inschrijvingen met Nederlandse gemeente is door (automatische) terugkoppeling sterk gedaald. Dit geldt ook voor het PIVA-gebied. De bestaande tekortkomingen hebben vooral te maken met oudere vertrek- en vestiginggegevens en het niet terugkoppelen (door de burger zelf) van mutaties bij vertrek en of verblijf in een ander land buiten het GBA/PIVA gebied. Er is in ieder geval veel aandacht hieraan besteed en nog altijd lopen er projecten.

### **Overige bevindingen**

- De actualiteit, betrouwbaarheid en beveiliging van de bevolkingsadministratie is de afgelopen jaren verbeterd, maar met name ten aanzien van de betrouwbaarheid moet nog een verbeterslag plaatsvinden,

- De betrouwbaarheid van de administratie vormt een risico bij de afgifte van paspoorten. De commissie geeft in overweging de taakverdeling tussen de gouverneur en burgerzaken met betrekking tot de paspoortuitgifte nader te bezien.



### 5.3 Hoofdstembureau

#### BEOORDELING

**Het hoofdstembureau Curaçao zal in staat zijn verkiezingen en referenda uit te voeren voor het toekomstige land. De commissie is van oordeel dat er voorzieningen gecreëerd zullen moeten worden om de onafhankelijkheid van het hoofdstembureau blijvend te verzekeren.**

- a. *Het hoofdstembureau Curaçao is altijd al verantwoordelijk geweest voor de correcte uitvoering van de verkiezingen voor zowel het Land de Nederlandse Antillen als voor het eilandgebied Curaçao. Het hoofdstembureau heeft daarbij de zorg voor de kandidaatstelling en de bepaling van de uitslag. Dit is naar tevredenheid uitgevoerd.*
- b. *De organisatie van de verkiezingen en referenda wordt door de dienst Burgerzaken Curaçao uitgevoerd. Aangezien de kwaliteit van de dienst Burgerzaken gunstig beoordeeld wordt mag verwacht worden dat de organisatie van verkiezingen van hoge kwaliteit blijft. Het betreft hier, naast het organisatorische vermogen van de dienst Burgerzaken, vooral de kwaliteit en de inrichting van het kiezersregister.*
- c. *In de rapportages van een aantal verkiezingen en referenda door vertegenwoordigers van de Verenigde Naties en regionale electorale organisaties is een positieve beoordeling gegeven.*
- d. *Een positie van het hoofdstembureau op afstand van de politiek is noodzakelijk. Hierbij dient ook de schijn van beïnvloeding te worden vermeden. Dit dient de nodige aandacht te krijgen en op korte termijn geregeld te worden.*

#### TOELICHTING

- Het hoofdstembureau maakt gebruik van personeel van de dienst Burgerzaken en aanvullend van SKS<sup>5</sup>, politie en de dienst Communicatie & Voorlichting. In de nieuwe situatie zal dit onveranderd blijven.
- De onpartijdige positie van het hoofdstembureau wordt nu verzekerd door de positie van de gezaghebber als voorzitter van het hoofdstembureau en het bestuurscollege onder voorzitterschap van de gezaghebber die de leden benoemt. In het land Curaçao zal een (politieke) minister de leden benoemen en ontslaan. De Kiesraad wordt wel uitgewerkt voor Curaçao maar voor wat betreft de benoeming van de leden van het hoofdstembureau dienen meer waarborgen gecreëerd te worden om de onafhankelijkheid, integriteit en onpartijdigheid van dit orgaan te verankeren.

---

<sup>5</sup> Serviso di Kontrol i Siguridat

## 6 Rechtshandhaving

### 6.1 Politie

*In de Slotverklaring van 2 november 2006 is afgesproken dat de politieorganisatie sterk verbeterd moet worden voordat de nieuwe staatkundige structuur in werking treedt. (N.B. Er is tot op heden niet vastgesteld waaraan de politiekorpsen in dit kader minimaal moeten voldoen. In de Slotverklaring is opgenomen dat dit vóór 1 februari 2007 in overleg diende te gebeuren).*

*In de politieke stuurgroep van 30 september 2009 is bovendien besloten dat de toetsing van de politie door het aangevuld presidium van de Voorbereidingscommissie-RTC prioriteit heeft.*

*De commissie zal dan ook uitgebreid stilstaan bij de stand van zaken en ontwikkelingen bij de politiekorpsen op Curaçao en Sint. Maarten. In een apart deel wordt aandacht geschonken aan het politie-onderwijs en aan de gemeenschappelijke voorziening politie (GVP).*

- In maart 2006 werd kritisch gerapporteerd over (onder andere) de politie in het kader van een omvangrijk onderzoek van de commissie evaluatieonderzoek rechtshandhaving Nederlandse Antillen onder leiding van mr. S.F.C. Camelia-Römer ('De keten is zo sterk als de zwakste schakel').*
- De commissie Camelia-Römer stelt dat twee eerdere, eveneens zeer kritische rapportages niet aan actualiteit hebben ingeboet. Het gaat hier om de evaluatierapportage Wiel/de Wijs (mei 2002) en het rapport van de commissie Wiel over de weerbaarheid van het KPNA tegen integriteitsaantasting (juli 2000).*
- In maart 2008 werd het rapport 'Nu of nooit' uitgebracht door het korps Rotterdam-Rijnmond. Dit korps was door de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen en de coördinator van het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA) gevraagd de opbouw en implementatie van het verbeterprogramma voor het KPNA te coördineren. Het rapport bevat een harde analyse van het functioneren van het Antilliaanse korps over nagenoeg de gehele breedte.*
- Er liggen inmiddels inrichtingsplannen van de drie te vormen korpsen (KPC, KPS, KPBES) als resultaat van het werk van gemengde Antilliaans-Nederlandse werkgroepen. De inrichtingsplannen van Curaçao, Sint Maarten en de BES eilanden gaan uit van een overeenkomstige missie en visie en ze delen ook de uitgangspunten. Bij alle drie is informatiegestuurde politiezorg en wijkgericht werken in de basispolitie zorg uitgangspunt en de bedrijfsprocessen worden op dezelfde manier omschreven. Het KPC heeft die op eigen wijze uitgewerkt. Daarnaast is via de Onderlinge Regeling houdende een Ambtsinstructie voor de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en via de Onderlinge Regeling Kwaliteitszorg en Evaluatie van de Kwaliteitszorg bij de politie van Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba een grondslag gelegd voor de minimum condities voor gemeenschappelijkheid van de politie binnen de Nederlandse Antillen.*

## BEOORDELING

**De commissie is van oordeel dat de diverse verbetertrajecten de afgelopen jaren nog onvoldoende gestructureerd zijn omgezet in daadwerkelijke verbeteringen over de volle breedte van het korps ten opzichte van de situatie in november 2006.**

*N.B. In de slotverklaring van november 2006 is afgesproken dat een sterke verbetering van de politie noodzakelijk is.*

- a. *In 2005 is het KPC gestart met een ontwikkeltraject. Met behulp van fondsen van het PVNA is een groot aantal veranderingsinitiatieven genomen. In het kader van die initiatieven werd een begin gemaakt met de informatiegestuurde politie, een succesvol roofovervallenteam opgericht en een aanvang gemaakt met een systematische benadering van bedrijfsprocessen in het korps.*
- b. *Er is een inrichtingsplan voor het korps voor het nieuwe land Curaçao. Het plan is systematisch opgezet en voorzien van een begroting. De informatiegestuurde politiezorg geldt als uitgangspunt en er wordt beoogd te sturen op processen. Bij voltooiing van de implementatie, inclusief de daarbij behorende kwaliteitsslag en cultuuromslag, zal het Land Curaçao beschikken over een kwalitatief volwaardig en professioneel politiekorps.*
- c. *Het KPC plaatst de implementatie van het inrichtingsplan in het bredere kader van de in 2005 ingezette versterking van het korps. Uit de evaluatie van PVNA blijkt dat op een aantal terreinen verbeteringen zichtbaar zijn. Dat concluderen ook degenen die betrokken waren bij de kritische rapportage van het KPC uit 2008. Ook zij stellen verbeteringen vast en het élan binnen de leiding om die verbeteringen door te zetten. Ook de commissie trof dit élan aan.*
- d. *Het korps ontbreekt het niet aan rapporten en beleidsvoornemens. De vertaling naar daadwerkelijke uitvoering, het afmaken van verbetertrajecten en het vasthouden van verworvenheden moet naar het oordeel van de commissie meer aandacht krijgen.*
- e. *Er is geen implementatieplan. Informatie ontbreekt over de wijze waarop en de snelheid waarmee het KPC wordt omgevormd van de huidige situatie naar de organisatie en de kwaliteit die in het inrichtingsplan wordt beschreven. Door de afwezigheid van een implementatieplan is het voor de commissie moeilijk na te gaan op welke wijze en op welke termijn de realisatie van het inrichtingsplan gestalte krijgt.*
- f. *Het korps dient spoedig helderheid te hebben over het financiële kader voor de politie. De kosten van het nieuwe korps zijn aanzienlijk hoger dan het huidige budget. Er zullen dus keuzes moeten worden gemaakt. Vervolgens zal een plan opgesteld moeten worden hoe binnen de gegeven financiële kaders de essentiële politiefuncties kunnen worden uitgevoerd. Dit kan gevolgen hebben voor het inrichtingsplan.*
- g. *Het ambitieniveau van het met Nederlandse assistentie tot stand gekomen en inrichtingsplan is zeer hoog. De commissie adviseert tot een realistische prioritering en fasering.*
- h. *Wat betreft de bestrijding van complexe misdadervormen adviseert de commissie primair de aandacht te richten op de verdere inrichting en versterking van het reguliere rechercheproces. Vanuit die basis kan worden gewerkt aan de opbouw*

van een gespecialiseerde eenheid voor de bestrijding van grensoverschrijdende en zware, georganiseerde misdaad.

- i. *Er is meer structurele aandacht nodig voor integriteitsbewaking. Nodig is een korpsbrede benadering. Het bureau interne zaken zou daarin een belangrijke rol kunnen vervullen. Voorbeeldgedrag van leidinggevenden is essentieel.*
- j. *De relatie tussen het KPC en het korps Rotterdam-Rijnmond is verbroken. Op dit moment implementeert het KPC het inrichtingsplan zonder assistentie van derden. De korpsleiding lijkt in te zetten op een ondersteuningsrelatie voor dieptespecialismen in de sfeer van de bestrijding van zware, georganiseerde misdaad. Voor het overige lijkt men de verbeteringen zelf ter hand te willen nemen. Dit levert naar het oordeel van de commissie een aanzienlijk risico op. Het niet doorgaan van de inzet van Nederlandse kwaliteitsmanagers en het afbreken van de twinningsrelatie zonder dat daarvoor een alternatief is, stemt, waar het gaat om de kans dat het inrichtingsplan kan worden gerealiseerd, tot zorg. De commissie adviseert tot een brede en langdurige twinningrelatie tussen het KPC en een Nederlands korps. Daarbij is het belangrijk dat die samenwerking goed wordt voorbereid en begeleid zodat spanningen en teleurstellingen worden vermeden.*
- k. *De Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen stelt in een recent rapport (8 april 2010) dat de huidige organisatie geen sfeer biedt waarin maatregelen op het gebied van de interne beheersing effectief kunnen zijn en pleit voor een stabiel klimaat voor organisatie-wijzigingen.*
- l. *Zowel het rapport Römer als de rapportage van het korps Rotterdam-Rijnmond maakt melding van een te grote verwevenheid van korps en politiek. De commissie heeft hieromtrent geen waarnemingen kunnen doen, maar de rapportages zijn duidelijk op dit punt. De commissie wijst op de noodzaak van professionele distantie, binnen de rechtsstatelijke kaders, tussen politie en bestuur. Dit vereist alertheid van twee kanten.*
- m. *Gelet op de schaal van de korps en de uitdagingen waarvoor de politie zich ziet gesteld zou zoveel mogelijk de samenwerking moeten worden gezocht met de andere politiekorpsen. Het verdient aanbeveling hierbij ook Aruba te betrekken.*

## **TOELICHTING**

### **Organisatieplannen**

- Met de consensusrijkswet Politie is de juridische basis gelegd voor het politiekorps voor het Land Curaçao.
- Het Korps Politie Curaçao heeft een inrichtingsplan opgesteld waarin missie, visie, sturingsconcept en de uitgangspunten voor politiezorg en bedrijfsprocessen zijn uitgewerkt. Informatiegestuurde politiezorg en wijkgerichte werken zijn belangrijke uitgangspunten van het plan. Het plan is systematisch opgezet, gedetailleerd en volledig.
- De in het plan opgenomen formatieve sterke bedraagt 847 fte's. Het valt op dat de in het plan beschreven organisatie relatief veel hiërarchische lagen en leidinggevenden bevat.
- De bestrijding van grensoverschrijdende, zware/georganiseerde criminaliteit en onderzoeken die voortvloeien uit rechtshulpverzoeken worden voor het eerst expliciet genoemd als deel van de politiezorg.

- In de visie in het inrichtingsplan wordt melding gemaakt van de noodzaak om systematisch aandacht te besteden aan preventie. Veiligheidszorg wordt gezien als een brede verantwoordelijkheid die zich ook tot het bestuur uitstrekt. De realisering van deze ambities vraagt een visie en hoogwaardige capaciteit bij zowel het korps als het bestuur van het nieuwe land. Uit het inrichtingsplan blijkt niet hoe de noodzakelijke competenties, om met behulp van het korps die visie te ontwikkelen, worden verworven.
- Wijkgericht werken is nog nauwelijks ontwikkeld. Ook dit vergt een forse investering in geld, kennis en samenwerking met bestuur en ketenpartners.

## **Implementatie**

- Ondanks weerstand die het rapport 'Nu of nooit' ontmoette, is met behulp van het korps Rotterdam-Rijnmond een verdere impuls gegeven aan de verbeteractiviteiten. Dit sloot aan bij verbeterinitiatieven die het korps zelf had genomen, veelal met steun van het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA).
- Rotterdam-Rijnmond was doende per korps een aantal Nederlandse politiemensen te rekruteren die de verandering van binnenuit kunnen begeleiden. Voor Curaçao is dit traject inmiddels stopgezet.
- Er is geen apart implementatieplan. Er is wel een nota kwaliteitsbeleid van september 2009 waarin beschreven wordt hoe binnen het KPC kwaliteitsmanagement vorm zal krijgen. Deze is opgesteld voordat het genoemde inrichtingsplan werd afgerond. Onduidelijk is of deze nota fungeert als implementatieplan, of dat er nog een apart implementatieplan wordt opgesteld.
- Vanaf 2006 is een aantal initiatieven genomen om de bedrijfsvoering te versterken. Er is een afdeling bedrijfsvoering opgezet. Gebouwen zijn verbouwd en opgeknapt.
- Een extra complicatie wordt gevormd door de aanstaande pensionering van de korpschef. De werving van een opvolger zal lastig zijn, terwijl in deze fase van ontwikkeling een goede bezetting van sleutelposities urgent is.

## *Recherche. Bestrijding van de grensoverschrijdende, zware en georganiseerde misdaad*

- Voordat het korps toe kan komen aan de opbouw van een gespecialiseerde eenheid voor de bestrijding van complexe misdadervormen verdient de inrichting en versterking van het reguliere rechercheproces alle aandacht.
- Met behulp van fondsen van het PVNA is een groot aantal veranderingsinitiatieven genomen. In navolging daarvan zijn onder meer de bestrijding van geweldscriminaliteit, de kwaliteit van de informatieverzameling, de analysekwaliteit, de organisatie van de opsporing en de kwaliteit van de dossiervorming systematisch verbeterd. Na 2008 zijn initiatieven ontplooid om die verbeteringen te introduceren binnen andere recherche-afdelingen. Dat proces is nu gaande. Door opleidingen en trainingen moet geïnvesteerd worden in de kwaliteit van de medewerkers. Werkprocessen moeten opnieuw worden ingericht
- De verbetering van de opsporing van gewelddadige overvallen heeft geleid tot de oprichting van een observatieteam, de instelling van een infodesk, de verbetering van de intake en de betere organisatie van de tactische recherche. Het korps heeft daarmee een belangrijke slag gemaakt waarvan kan worden geprofiteerd bij de systematische versterking van de recherchefunctie.

- In het inrichtingsplan voor het KPC is de bestrijding van de internationale zware en georganiseerde criminaliteit ondergebracht binnen een divisie/afdeling voor georganiseerde criminaliteit en bij afdelingen voor ondersteuning en informatieverzameling en analyse bij het korps. De plannen zijn ambitieus in hun inhoud en opzet.
- Het inrichtingsplan KPC geeft geen uitsluitel over het korpsonderdeel waarin de ambtenaren van de Gemeenschappelijke Voorziening Politie (GVP) worden ondergebracht, welke functies daarvoor in beginsel in aanmerking komen en hoe de samenwerking wordt ingericht.
- Binnen het KPC is de capaciteit om leiding te geven aan langdurige en complexe internationale opsporingsonderzoeken op dit moment nauwelijks voorhanden. In het inrichtingsplan voor de GVP komt uit een behoeftenonderzoek naar voren dat 27 fte nodig zijn om in de Curaçaose behoefte te voorzien. Uit de opgave is niet helder op te maken of daarin ook in onderzoeksleiding is voorzien. Dat is gezien het belang van ervaren leiding en de schaarste daaraan op Curaçao wel noodzakelijk.
- De twinning vorm die bij de versterking van het Atrako-team vanaf 2006 ook op het niveau van de leiding is toegepast en waarbij een Curaçaose teamleider met een Nederlandse twinning partner optrok is een succesvolle vorm van kennis en ervaringsoverdracht gebleken. Ook bij de inrichting van een gespecialiseerde afdeling georganiseerde misdaadbestrijding zal een twinning-relatie met een ervaren korps noodzakelijk zijn.
- Voor het overige verwijst de commissie naar de algemene bespreking van de GVP.

### **Bedrijfsvoering**

#### *a. Algemene opmerkingen*

- De bedrijfsvoeringsfunctie als specialisme is een betrekkelijk nieuw onderdeel van het KPC. Onder leiding van het huidige hoofd Bedrijfsvoering zijn belangrijke stappen gezet. De betreffende afdeling is in opbouw. Het management en de operationele leiding van de verschillende executieve onderdelen moeten nieuwe vaardigheden ontwikkelen, nieuwe hulpmiddelen en gegevens krijgen en bedrijfsvoeringsaspecten integreren in leidinggevende activiteiten. Dat proces is gaande en in ontwikkeling.
- De mate waarin bedrijfsvoering als specialisme moet worden ontwikkeld, hangt mede af van de vraag waar binnen het land Curaçao de bedrijfsvoeringsfuncties voor het Land worden ondergebracht en in welke mate mandatering plaatsvindt. Pas wanneer daarover duidelijkheid bestaat kunnen beslissingen worden genomen over de bedrijfsvoeringsorganisatie voor de politie en kan die worden ingericht.
- De huidige afhankelijkheid van het ministerie van Justitie voor de uitvoering van bedrijfsvoering beperkt de ruimte voor de korpsleiding. Integraal management wordt daardoor bemoeilijkt.

#### *b. Personeelsbeheer en -beleid*

- Personeelsbeheer en -beleid zijn nu landsverantwoordelijkheden. Daar bestaan belangrijke achterstanden. Via PVNA zijn stappen gezet om die achterstand voor de justitiesector te verkleinen. Binnen het KPC is een afdeling HR-Management opgericht. Eerste prioriteit is om het bestand administratief op orde te krijgen waarbij het personeelsbestand moet worden ingevoerd in het centraal aangeschafte softwarepakket.

- Over de kwaliteit van het personeel zijn in de rapportages van 2006 en 2008 kritische opmerkingen gemaakt. Die waren zodanig systematisch, dat het niet aannemelijk is dat daarin in de afgelopen korte periode en over de hele breedte verbeteringen kunnen zijn aangebracht. Waarnemingen daarover konden in het bestek van deze toetsing niet worden gedaan. Dat geldt ook voor de leiding waar het betreft het begeleiden, motiveren en corrigeren van personeel. Het PVNA-project ter versterking van het management betrof vooral de bedrijfsvoering.
- Er worden beoordelings- en functioneringsgesprekken gevoerd. De kwaliteit van de gesprekken en de vastlegging van de uitkomsten is echter vatbaar voor verbetering.
- Een project voor cultuurverandering is niet goed van de grond gekomen.
- Bij de opbouw van functies en functiewaarderingen is gekozen voor een zogenaamde functiehuisbenadering.
- De formatieve sterkte van het KPC ligt nu op 694. Het inrichtingsplan noemt als voorgestelde formatieve sterkte 847. Het is de vraag op welke wijze en op welke termijn de ontwikkeling van de huidige naar de gewenste formatiesterkte zal worden gemaakt. Een implementatieplan zou hieromtrent duidelijkheid kunnen verschaffen. (Zie hieronder bij Financiën.)

c. *Integriteitsbeleid*

- Op integriteitsschendingen wordt ad-hoc, maar duidelijk gereageerd.
- De aanbeveling van de commissie Camelia-Römer om met gerichte maatregelen de weerbaarheid te vergroten van de politieambtenaar, lijkt geen structureel gevolg te hebben gekregen. In het rapport *Nu of nooit* wordt gepleit voor een stevig integriteitstraject. Er zijn inmiddels wel contacten met het bureau integriteit van de gemeente Amsterdam.
- De commissie bepleit meer structurele aandacht voor integriteitsbewaking, Het Bureau Interne Zaken zou hierin een belangrijke rol kunnen vervullen, ook in de zin van beleidsadvisering. Voorbeeldgedrag van leidinggevenden is essentieel om de gewenste beweging in gang te zetten. “*The top sets the culture*”, aldus de commissie Camelia-Römer.

d. *Financiën*

- Volgens een berekening van het inmiddels ontbonden presidium van het verbetertraject politie van september 2009 lagen de voorgestelde sterktes in de voor de twee nieuwe landen ingediende inrichtingsplannen in totaal ruim 40% boven de huidige sterkte. Ten tijde van het afsluiten van deze tekst was nog geen middelenkader voor het nieuwe land Curaçao beschikbaar. Er is dus geen duidelijkheid over de vraag of de begroting bij het inrichtingsplan aanvaardbaar is voor het bestuur van het nieuwe land Curaçao en of een korps van de voorgesteld omvang duurzaam financieerbaar is. Onbekend is ook op welke onderdelen van de politiezorg eventuele reducties zullen drukken en wat de invloed van zulke reducties zullen zijn op de kwaliteit van het korps en op haar vermogen om in gehele politiezorg goed te voorzien.
- Er nog geen meerjarenbegroting of -raming. Evenmin een meerjarenbeleidplan. Die zijn noodzakelijk om voor het korps beleidslijnen uit te zetten voor langere periodes dan een jaar en de financiering van plannen zeker te stellen.

e. *Beheer*

- Wanneer beslissingen over de nieuwe bestuursorganisatie voor het Land Curaçao genomen zijn, kan worden vastgesteld wat de ruimte is voor eigen beheer van de politie en kan de beheerstaak voor de politie verder vorm krijgen. Een volledige toetsing is dientengevolge nu niet mogelijk.
- Het gebruik door medewerkers van het geautomatiseerde bedrijfsprocessensysteem Actpol is niet optimaal. De discipline kan worden verhoogd door het aanbieden van trainingen en door het aanspreken van medewerkers over het gebruik.

f. *Contacten met burgers*

- Er is een klachtencommissie bij het Ministerie van Justitie. Die klachtencommissie bekijkt of de klacht wordt afgehandeld door het KPA zelf of wordt doorgestuurd naar de Ombudsman.
- Gelet op het imago-probleem van het korps is een open en alerte communicatie met het publiek belangrijk.

**Samenwerking met andere organisaties**

- Het KPC is betrokken bij diverse vormen van samenwerking en overleg.

**Overige bevindingen**

--



## 6.2 Gevangenis

*De commissie trof veel rapportages aan over de situatie in Bon Futuro gevangenis. Er is veel aandacht voor de inrichting en er wordt zeer regelmatig verslag gedaan van de diverse verbeteracties. De commissie voegt geen nieuwe inzichten toe aan de bestaande en volstaat met een globale beschrijving en beoordeling.*

### **BEOORDELING**

***De situatie in de strafinrichting Bon Futuro is ernstig. Er zijn nog grote knelpunten in het functioneren van de strafinrichting.***

- a. *Het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) van de Raad van Europa bezocht de inrichting in 2007 en constateerde ernstige tekortkomingen. De Rijksministerraad besloot daarop de Gouverneur te verzoeken om halfjaarlijkse rapportages over de verbeteracties. Twee Nederlandse wetenschappers, de heren Vegter en De Lange, assisteren de Gouverneur bij deze rapportages. Er zijn inmiddels twee rapporten over Curaçao, te weten september 2008 en mei 2009. Het derde rapport van Vegter en De Lange is in voorbereiding. De commissie heeft deze rapportage niet meer kunnen betrekken in de beoordeling.*
- b. *In de voortgangsrapportage van mei 2009 noemen Vegter en De Lange de situatie in Bon Futuro gevangenis nog zorgwekkend. Door de focus op de veiligheid stagneert volgens de rapporteurs het ingezette verbetertraject. Knelpunten zijn er onder meer op het terrein van de personele bezetting en de relatie tussen gedetineerden en personeel. Zij rapporteren verbeteringen op het terrein van hygiëne en training van het personeel.*
- c. *Er is een begin gemaakt met een aparte afdeling voor jeugdigen.*
- d. *Er loopt een samenwerkingsovereenkomst verbetertraject met plan van aanpak Bon Futuro gevangenis tussen de Nederlandse Antillen en Nederland, getekend juni 2009, met een looptijd van drie jaar. Doel is het verbeteren van de (veiligheids)situatie en het 'CPT-proof' maken van de inrichting. Het plan van aanpak verbetertraject behelst 17 stappen met producten die onder andere in het teken staan van de veiligheid, gebouwelijke voorzieningen, hygiëne en opleiding van medewerkers. Over de voortgang wordt viermaandelijks gerapporteerd.*
- e. *In de inrichting is een ondersteuningsteam van de Nederlandse Dienst Justitiële Inrichtingen werkzaam.*
- f. *Het self-assessment voor het land Curaçao vermeldt bij personeel: "Indien de knelpunten in de formatie in deze keten niet vóór de start van de nieuwe organisatie worden opgelost gaan knelpunten mee over en is zonder aanvullende extra inspanningen dit onderdeel van criterium 13 (goed functionerende en sluitende rechtshandavingsketen) niet gewaarborgd. Ten tijde van deze assessment waren deze extra maatregelen niet genomen".*
- g. *Duidelijk moge zijn dat de situatie in Bon Futuro gevangenis nog steeds ernstig is. Er is geen aanleiding de huidige aandacht te laten verslappen. De verbeteracties worden planmatig uitgevoerd. Er wordt gestructureerd gerapporteerd en de acties worden regelmatig beoordeeld.*

## TOELICHTING

- Volgens de laatste viermaandsrapportage (begin 2010) van het ondersteuningsteam zit de inrichtingsorganisatie in een transformatieproces naar een nieuwe organisatiestructuur. Vooruitlopend daarop zijn drie unithoofden aangesteld en is een managementoverleg ingevoerd waarin de unithoofden en de directie zitting hebben.
- De rapportage vermeldt onder meer dat een aanvang is gemaakt met het plaatsen van de groep jong-volwassenen (16 tot en met 24 jaar) in een apart blok met een apart regime. De schoonmaak wordt gestructureerd aangepakt en er is gestart met de inzet van de Landelijke Bijzondere Bijstand<sup>6</sup> voor de buitenbeveiliging en toegangscontrole met veel aandacht voor twinning met de Antilliaanse collega's.
- Bon Futuro gevangenis bevindt zich in een ontwikkelingsfase waarin nog niet systematisch aandacht kan worden geschonken aan de bedrijfsvoering. Het voornemen bestaat een hoofd bedrijfsvoering toe te voegen aan het Nederlandse ondersteuningsteam.
- Er wordt in het verbetertraject veel aandacht besteed aan personeelstraining en opleiding. Er is een nieuw functieboek met implementatieplan. Het functieboek moet nog worden ingevoerd.
- Door de focus op meer basale ontwikkelingstrajecten, is er in deze fase geen systematisch/gestructureerde aandacht voor integriteit. Er is geen gedragscode. Het bureau interne onderzoeken wordt door personeelsproblemen niet bemand.
- Het is niet duidelijk of de middelen in het kader van het PVNA en de begroting van de Nederlandse Antillen toereikend zijn om het verbetertraject succesvol te laten verlopen. Het verbeteren van de brandveiligheid vergt aanzienlijke investeringen. Er wordt geklaagd over een moeizame financieringsstructuur met te traag werkende budgettoedelingen.
- Het gebouw vertoont veel gebreken. De brandveiligheid vormt een ernstig probleem. De brandweer heeft in juni 2009 een rapport uitgebracht met een groot aantal knelpunten. Aan de hand daarvan is een plan van aanpak opgesteld dat in uitvoering is.
- Er is een commissie van toezicht, voorgezeten door een rechter.
- Het draagvlak in de samenleving voor investeringen in een goede detentie-inrichting en -regime is gering. Dit beïnvloedt het tempo en de kans op structurele verankering van de verbeteracties.

---

<sup>6</sup> De Landelijke Bijzondere Bijstand is een onderdeel van de Nederlandse Dienst Justitiële Inrichtingen.

### 6.3 Gouvernements Opvoedingsgesticht

*De commissie is niet in staat geweest meer uitgebreid onderzoek te doen naar de stand van zaken in en rond het Gouvernements opvoedingsgesticht (GOG). Hieronder worden enkele impressies weergegeven en wordt aandacht gevraagd voor de noodzaak te komen tot een jeugddetentie-inrichting.*

#### **BEOORDELING**

***Er moet meer aandacht komen voor het GOG. De commissie adviseert de krachten te bundelen om tot de oprichting van een gespecialiseerde jeugddetentie-inrichting te komen.***

- a. *Het is de commissie opgevallen dat veel aandacht uitgaat naar Bon Futuro gevangenis, terwijl het relatief stil blijft rond het GOG. Dit terwijl de noden bij het GOG eveneens groot zijn. Ook de commissie Camelia-Römer bepleitte meer aandacht voor de GOG. Daarbij komt dat de situatie rond problematische jeugdigen op Curaçao (en Sint Maarten) nijpend is. In het licht van de huidige problematiek dient met name de noodzaak van een aparte jeugddetentie-inrichting zich aan. In de Bon Futuro gevangenis is weliswaar sinds kort sprake van het opzetten van een aparte jeugdafdeling, maar nog altijd worden jeugdige gedetineerden geplaatst tussen volwassenen, hetgeen in strijd is met de meest elementaire resocialisatiegedachten. Bovendien mag worden betwijfeld of de Bon Futuro gevangenis, gezien de huidige problemen, de condities kan vervullen voor een adequaat detentieregime voor jeugdigen.*
- b. *Investeren in een veilige toekomst is in de eerste plaats investeren in jeugdpreventie. In dat kader wijst de commissie in dit verband op het nut dat de militaire dienstplicht en de sociale vormingsplicht hebben.*
- c. *In juridische en maatschappelijke kring, onder meer vanuit de ontwerpers van het nieuwe Wetboek van Strafrecht met een apart jeugdstrafrecht, klinkt de roep om aparte jeugddetentiecentra. De commissie adviseert de krachten te bundelen om tot de oprichting van een gespecialiseerde jeugddetentie-inrichting te komen, bij voorkeur niet binnen de muren van Bon Futuro. Het is alleszins de moeite waard om in dit kader de mogelijkheid te overwegen om te komen tot een gespecialiseerde intereilandelijke voorziening. De nadelen van het door de afstand bemoeilijken van de familie-contacten van de gedetineerde, zullen hier afgewogen moeten worden tegen de voordelen van het bundelen van schaarse kennis en expertise waardoor de inrichting kan voldoen aan de professionele standaarden.*

#### **TOELICHTING**

- Het Gouvernementsopvoedingsgesticht (GOG) is een overheidsdienst die valt onder het ministerie van Justitie. In de inrichting worden geplaatst preventief gehechte en civielrechtelijk onder toezicht gestelde jongeren. Deze laatste categorie maakt het merendeel uit van de inrichtingsbevolking. Ook verblijven er jeugdige TBR-gestelden. Er zijn 50 opvangplaatsen.
- Er ligt een doorontwikkelingsplan, opgesteld door het GOG op verzoek van de toenmalige minister van Justitie. Het plan bevat de voorwaarden om het GOG

binnen een periode van 5 jaar (2007 – 2012) te transformeren in een uit oogpunt van hulpverlening en bedrijfsvoering efficiënte organisatie. In het plan wordt de huisvestingssituatie zeer problematisch genoemd. Renovatie is dringend noodzakelijk. Ook is er volgens het plan sprake van een tekort aan pedagogisch geschoold personeel en een verwaarloosde rechtspositie van het personeel.

- Het plan signaleert achterstallig onderhoud op het gebied van HRM beleid. Ook de ict-infrastructuur vertoont grote gebreken. Na het uitbrengen van het ontwikkelplan werd op verzoek van de minister tevens een verbeterplan (juli 2008) opgesteld door een consultancy-bureau. Dit verbeterplan bevat onder meer het voorstel om de gesloten afdeling van het GOG te transformeren tot jeugdbehandelcentrum voor de doelgroep 12 tot en met 21 jarigen.
- Het verbeterplan werd ingediend bij het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA). Er werd nog geen formele reactie ontvangen van het PVNA. Wel werd door het PVNA geld beschikbaar gesteld voor onder meer de gesloten afdeling. De bestaande gesloten afdeling is inmiddels gesloopt om plaats te maken voor nieuwbouw die op den duur plaats moet bieden aan 80 jongeren met een (in principe strafrechtelijke) maatregel tot behandeling.
- GOG geeft thans met eigen begrotingsgelden en met behulp van donaties van de Stichting Vrienden van het GOG zoveel mogelijk invulling aan de overige aanbevelingen van de rapportages. Verblijfeenheden worden gerenoveerd en het aantal pedagogische medewerkers is uitgebreid.
- De inrichting vangt ook jongeren op afkomstig van de andere eilanden, inclusief Aruba. Daartoe bestaat een verplichting krachtens het instellingsbesluit. Daarmee hangt ook samen het enige met de transitie samenhangend probleem. Met het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen wordt het risico van verschillen in wetgeving groter (zie ook elders in deze toetsingsrapportage). Op de BES-eilanden wordt de Nederlandse wet toegepast. Op Aruba is de leeftijdsgrens voor de TBR maatregel 18 jaar; op de Antillen 21 jaar. Als die verschillen toenemen wordt dat lastig voor het GOG.
- De GOG maakte geen deel uit van de CPT-rapportage van de Raad van Europa. Vegter en de Lange (sept 2008) signaleren het ontbreken van een gesloten voorziening voor jeugdigen met adequate behandelmogelijkheden en een tekort aan geschoold personeel.
- Zij treffen overigens in het GOG een ontspannen sfeer aan. Die sfeer is ook door de commissie aangetroffen. Directie en medewerkers proberen binnen de beperkte mogelijkheden het maximale te doen in het belang van de geplaatste jongeren.

## 6.4 Nieuwe toelatingsorganisatie

*De commissie heeft zich bij de toetsing van de vreemdelingenketen en grensbewaking grotendeels moeten beperken tot de beoordeling van de nieuwe toelatingsorganisatie. Er was geen gelegenheid om ook de overige onderdelen van de keten, met name het vreemdelingentoezicht, de uitzettingsprocedure en de grensbewaking, grondig te toetsen. Wat deze laatste onderdelen betreft, zal hieronder worden volstaan met enkele algemene observaties.*

### **BEOORDELING**

***De opbouw van de nieuwe toelatingsorganisatie (NTO) vordert gestaag. Continuïteit in de leiding zal de eerste tijd cruciaal zijn.***

***De commissie heeft zorgen over de grenscontrole op Curaçao, met name ook aan de kust en in de haven. De samenwerking tussen de betrokken diensten zou moeten worden geïntensiveerd.***

- a. *Er is een businessplan geschreven, een beoogd chef aangewezen, het proces is geautomatiseerd, er is een nieuw gebouw in gebruik genomen en er is een toegekende begroting. De werving en selectie van personeel vindt plaats en moet zijn afgerond in de eerste helft van 2010. De nieuwe organisatie kent nog kinderziektes.*
- b. *Er was bij de commissie bij het afsluiten van deze rapportage nog geen duidelijkheid over de financiële middelen vanaf 2011. Daarmee heeft de commissie niet kunnen vaststellen of er voldoende geld is om de organisatie op het vereiste niveau te brengen.*
- c. *De NTO heeft zich moeten losmaken van een groot aantal organisaties die elk hun stempel drukten op het toelatingsbeleid en de toelatingspraktijk. Een dergelijk proces kost tijd.*
- d. *De opleiding en bijscholing van de nieuwe medewerkers vergt aandacht evenals de kwaliteit van het overgenomen personeel van de oude organisaties. De nieuwe organisatie heeft inmiddels 10 medewerkers aangenomen. Dit zijn relatief jonge, goed opgeleide mensen. De commissie verwacht dat de nieuwe medewerkers een positieve invloed hebben op de cultuur en werksfeer, daartoe uitgedaagd door een dynamische chef van de nieuwe organisatie. De vreemdelingenwetgeving is complex. Het vreemdelingenrecht is voortdurend in beweging. Het zal een uitdaging zijn voor de nieuwe organisatie om de medewerkers op te leiden en hun kennis up to date te houden.*
- e. *Het nieuwe geautomatiseerde systeem (FMS) kent ingebouwde beveiligingen tegen integriteitsschendingen, zoals verplichte functiescheidingen en dergelijke. Gerichtte aandacht van het management voor de integriteitsbewaking op het menselijke vlak blijft echter noodzakelijk.*
- f. *Het is niet duidelijk of binnen het PVNA budget is vrijgemaakt om de implementatie van het FMS-systeem goed af te ronden en om zorg te dragen voor updates en onderhoud. Bij overdracht aan de NTO kunnen continuïteitsrisico's ontstaan, de commissie vraagt hier aandacht voor.*

- g. De organisatie is nog breekbaar en het verwachtingsniveau is hoog. De leiding straalt echter veel enthousiasme uit dat vertrouwen geeft in de verdere ontwikkeling.*
- h. De commissie heeft geconstateerd dat de onderlinge regeling vreemdelingenketen niet bij alle betrokkenen bekend is en dat zij niet op de hoogte zijn van de vorderingen.*
- i. De commissie heeft zorgen over de grenscontrole op Curaçao, met name ook aan de kust en in de haven. De commissie meent dat de samenwerking tussen de betrokken diensten (immigratie, politie, douane, Kmar en kustwacht) kan worden geïntensiveerd.*

## **TOELICHTING**

### **Organisatieplannen**

- Vier rapporten (Camelia-Römer, Bodde, Algemene Rekenkamer en Forensic Services Caribbean) hebben de afgelopen jaren grote knelpunten in (de transparantie van) het vreemdelingenproces aan het licht gebracht. De NTO beoogt de werkprocessen te stroomlijnen en optimale transparantie in het proces te brengen. De kerntaak van de organisatie is de administratieve verwerking van verzoeken tot toelating, verblijf en (te zijner tijd) naturalisatieverzoeken. Sinds een jaar wordt gewerkt aan de NTO. De huidige vreemdelingendienst maakt onderdeel uit van het korps politie Curaçao. Met de officiële oprichting van de NTO wordt ook een scheiding aangebracht tussen de nieuwe organisatie en het korps. Deze scheiding leidt tot een administratieve organisatie die zich bezig houdt met het vergunningstraject enerzijds en de grensbewaking, toezicht en opsporing anderzijds. De politie zal geen onderdeel meer uitmaken van de NTO en de rol van de gezaghebber als plaatselijk hoofd politie komt te vervallen. Daarmee wordt de NTO een civiele uitvoeringsorganisatie die ressorteert onder de Minister van Justitie.
- Vooruitlopend op de nieuwe situatie beperkt de rol van de gezaghebber zich thans tot het ondertekenen van de door de nieuwe organisatie voorbereide beschikkingen, verklaringen en adviezen.
- Het businessplan voor de organisatie is inmiddels aanvaard door de Raad van Ministers. Hierin wordt een beschrijving gegeven van de organisatie en een weergave van haar kerntaken, missie, visie en kernwaarden. Het plan beschrijft de organisatiestructuur en het formatieplan van de organisatie.

### **Implementatie**

- De opbouw van de organisatie is reeds in een vergevorderd stadium. Er is een Hoofd vreemdelingendienst aangewezen om het veranderingstraject te trekken. Er is een businessplan geschreven, het proces is geautomatiseerd, er is een nieuw gebouw en er is een toegekende begroting. De werving en selectie van personeel vindt plaats en moet zijn afgerond in de tweede helft van 2010.
- Het hele vergunningstelsel is momenteel ondergebracht binnen de muren van de NTO. De naturalisatie vindt thans nog plaats bij de burgerlijke stand, maar in de nieuwe bestuurlijke organisatie komt ook die taak onder de nieuwe organisatie.
- Over de voortgang van de organisatie i.o. wordt gerapporteerd aan de leiding van het PVNA. De laatste voortgangsrapportage dateert van eind 2009.

## **Bedrijfsvoering**

### *a. Algemene opmerkingen*

- In het Businessplan van de NTO is een afdeling bedrijfsvoering voorzien. Die heeft tot doel het faciliteren van de primaire processen door een goed werkende ict-infrastructuur, een effectief HR-beleid; een AO-handboek enz. Er is een ervaren hoofd bedrijfsvoering aangewezen die met veel inzet werkt aan de opbouw van de bedrijfsvoeringsfunctie. Het zou mooi zijn als deze kennis in een samenwerkingsconstructie ook ten goede zou komen aan Sint Maarten.

### *b. Personeelsbeheer en -beleid*

- In het businessplan van de nieuwe organisatie wordt een formatieplan beschreven. Voor het vaststellen van het benodigde aantal formatieplaatsen is gebruik gemaakt van de beschrijvingen van de nieuwe functies binnen de NTO. Hierbij is per functie de kerntaak beschreven en een schatting gemaakt van het te besteden aantal fte's per kerntaak. Volgens het businessplan heeft de nieuwe organisatie een formatie van 50 fte.
- Er zijn inmiddels 10 medewerkers geworven, onder wie drie juristen en twee archiefmedewerkers. Inmiddels is er 30 fte werkzaam. Het zal niet eenvoudig zijn de andere medewerkers te werven. Er is op Curaçao een tekort aan gekwalificeerde kandidaten.
- De kwaliteit van het personeel is nog een aandachtspunt. Met het overnemen van het bestaande personeel heerst binnen de nieuwe organisatie deels nog de oude werkcultuur. Medewerkers zijn niet gewend zelfstandig te werken. Bovendien is er sprake van vergrijzing onder het personeel van de bestaande organisaties. Meer dan de helft van de huidige formatie echter is nieuw. Dit zijn relatief jonge, goed opgeleide mensen. De hoop en verwachting van de leiding en van de commissie is dat zij de toon gaan bepalen waarbij het commitment van de leiding cruciaal zal blijken.
- De opleiding en bijscholing van medewerkers in een complex werkveld als dit vergt daarnaast veel aandacht.
- Er worden functioneringsgesprekken gevoerd.
- Er wordt een begin gemaakt met het stellen van productiedoelen.

### *c. Integriteitsbeleid*

- Belangrijk is dat het nieuwe geautomatiseerde systeem FMS ingebouwde beveiligingen kent tegen integriteitsschendingen. In het nieuwe gebouw hangen bovendien camera's waarvan eveneens een preventieve werking uitgaat.
- De ontwerp-landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA) bevat waarborgen voor het tegengaan van integriteitsschendingen. Daarnaast krijgt integriteit veel aandacht in het businessplan van de nieuwe organisatie. Er wordt gesproken over een gedragscode, klachtenafhandeling, handelen conform de wet- en regelgeving, verantwoording alsmede openheid en eerlijkheid binnen de organisatie en ten opzichte relaties en cliënten.
- De commissie stelt echter vast dat in de praktijk van deze opbouwfase nog nauwelijks een actief integriteitsbeleid wordt gevoerd.

d. *Financiën*

- De begroting voor 2010 is gehonoreerd en die voor 2011 is onlangs ingediend. Het is niet duidelijk of die begroting past binnen de budgettaire kaders van Curaçao. In de besluitenlijst van de politieke stuurgroep van 20 april jongstleden wordt gemeld dat de uitvoering van onder meer het implementatietraject vreemdelingenketen gevaar loopt door een tekort aan financiële middelen.

e. *Beheer*

ICT

- De nieuwe toelatingsorganisatie heeft het Foreign Migration System (FMS) als nieuw systeem in gebruik genomen. Dit systeem is verwant aan het Border Management System (BMS). Deze systemen kunnen aan elkaar worden gekoppeld en informatieuitwisseling is mogelijk. FMS is fraudebestendiger dan het oude systeem (NAVAS). FMS kende veel kinderziektes, maar deze zijn volgend de leiding grotendeels opgelost. Internetproblemen op Curaçao leiden tot vertraging, haperingen en storingen.
- Op dit moment wordt FMS naast het oude NAVAS systeem gebruikt. NAVAS wordt echter niet meer gevuld met nieuwe informatie. Ook de verzoeken om verlenging van een bestaande vergunning worden in het nieuwe systeem ingevoerd.

Huisvesting

- De nieuwe toelatingsorganisatie is in april jongstleden gevestigd in een nieuw gebouw. Het gebouw heeft een professionele uitstraling, is functioneel en kent plezierige wachtruimten voor aanvragers.

f. *Contacten met burgers*

- Het businessplan van de NTO besteedt veel aandacht aan de afdeling 'Public and Customer Relations'. De commissie heeft geen beeld kunnen krijgen van de stand van de uitvoering van de dit onderdeel uit het businessplan.

**Samenwerking met andere organisaties**

- Het is de commissie niet gebleken dat tussen Curaçao en Sint Maarten samenwerking en uitwisseling plaatsvindt. Gezien het grote aantal raakvlakken en het gedeelde automatiseringssysteem is dat een gemis.
- Het geautomatiseerde systeem maakt het mogelijk zaaksinformatie op eenvoudige wijze te delen.
- Er is een onderlinge regeling (OR) vreemdelingenketen tussen Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden/Nederland, waarover tijdens de Politieke Stuurgroep van 26 maart 2009 overeenstemming is bereikt. De regeling betreft onder meer de afstemming, informatieuitwisseling en professionaliteitsbevordering. Het plan van aanpak naar aanleiding van de OR is in december 2009 door de politieke stuurgroep geaccordeerd. In het kader van de OR is een werkgroep opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van Curaçao, van Sint Maarten en van Nederland. De werkgroep heeft de doelstellingen en de voortgang van de diverse projecten inzichtelijk gemaakt en is begonnen met de uitvoering van zogenaamd budgetneutrale projecten. Het is de commissie gebleken dat de onderlinge regeling



nog onvoldoende leeft bij betrokkenen. Meerdere gesprekspartners geven aan zich niet betrokken te voelen en niet op de hoogte te zijn van de vorderingen.

### **Overige bevindingen**

- Het is de commissie gebleken dat er op Curaçao aanzienlijke capaciteitstekorten zijn bij de grenscontrole. Met name de controle bij de zeehavens (inclusief de controle op cruiseschepen) en het mobiel toezicht aan de kusten en baaien laat te wensen over. Er valt nog veel te winnen bij intensivering van de samenwerking tussen de verschillende partners. Volgens één van onze gesprekspartners wordt er nog teveel vanuit de eigen organisatie gewerkt en niet breder gekeken.

## 6.5 Landsrecherche

### BEOORDELING

***De commissie stelt vast dat de continuïteit in de uitvoering van taken door de landsrecherche voor Curaçao in de nieuwe staatkundige situatie is gewaarborgd, maar de commissie benadrukt in deze samenhang dat de verbetering van de landsrecherche snel ter hand genomen zal moeten worden.***

- a. *De implementatie van regelgeving voor de inrichting van landsrecherches op Sint Maarten en Curaçao is vertraagd waarbij een rol speelt het capaciteitstekort op het parket PG. Het is van groot belang dat deze implementatie ter hand wordt genomen inclusief het daartoe noodzakelijke overleg met Sint Maarten.*
- b. *De commissie acht een zware beheersrol voor de Procureur-Generaal belangrijk voor het goed functioneren van de landsrecherche. Versterking van het parket-PG, conform het inrichtingsplan OM, is hiervoor noodzakelijk.*
- c. *Het is van belang dat zo spoedig mogelijk financiële middelen ter beschikking komen voor de bouw van de landsrecherche op Curaçao. Bij het afsluiten van het rapport was het financiële kader nog niet bekend.*
- d. *De commissie plaatst vraagtekens bij het verrichten van niet-strafrechtelijke integriteitsonderzoeken binnen de overheid door de politie.*
- e. *Renovatie van de huisvesting of nieuwe huisvesting van de landsrecherche is dringend nodig.*
- f. *Gezien de wenselijkheid van concordantie in regelgeving en inrichting van de landsrecherches op Curaçao en Sint Maarten is regievoering door het parket PG van groot belang.*
- g. *Een nauwe samenwerking tussen de kwartiermakers van de landen Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden, bij voorkeur met betrokkenheid van Aruba, ligt voor de hand waarbij men elkaar in de praktijk ook hulp en steun kan bieden. Ook benadrukt de commissie de wenselijkheid van samenwerking met de Nederlandse rijksrecherche conform het gesteld in de Slotverklaring van 2 november 2006.*

### TOELICHTING

#### Organisatieplannen

- Er is een concept-landsbesluit Landsrecherche. Tevens ligt voor een concept-instructie landsrecherche van de procureur-generaal (PG) voor Curaçao en Sint Maarten en een plan van aanpak verbetering landsrecherche op de Nederlandse Antillen en Aruba.
- Dit laatste is het resultaat van het werk van een gemengde werkgroep met betrokkenheid van Nederland. Ook een ontwerp mandaatbesluit voor het beheer van de landsrecherche ligt gereed.

#### Implementatie

- Er is een landsrecherche voor de Nederlandse Antillen, gevestigd te Willemstad. De continuïteit van werkzaamheden voor Curaçao is daarmee veilig gesteld.

- Het voornemen is om de transitie te gebruiken voor een verbetering van de landsrecherche voor het land Curaçao. Het plan van aanpak verbetering landsrecherche beoogt het instituut te professionaliseren.
- De inrichting van een vernieuwde landsrecherche op Curaçao is nog in een prille beginfase. De kwartiermaker is eerst kort geleden aangewezen.
- Er is nog geen organisatie- en inrichtingsplan met formatieplan, zoals voorzien in het plan van aanpak. Nog onduidelijk is, of gestart wordt met de huidige formatie van de landsrecherche. De kwartiermaker heeft het voornemen 4 à 5 nieuwe mensen aan te trekken. De formatie zou volgens het plan van aanpak uiteindelijk moeten uitkomen op 21 fte.

## **Bedrijfsvoering**

### *a. Algemene opmerkingen*

- De bedrijfsvoering van de nieuwe landsrecherche moet nog worden opgebouwd.
- In het plan van aanpak wordt voorgesteld de PG, ter versterking van zijn gezagspositie, een zware beheersrol te geven ten aanzien van de landsrecherche. Dit zou kunnen via een mandateringsmodel. (Een concept-mandaatbesluit is gereed.) De commissie is voorstander van een zware beheersrol voor de PG. Daartoe moet de bezetting van het parket PG worden versterkt. De beleidsmedewerker die in het plan van aanpak is voorzien voor het parket PG, wordt thans geworven. De PG heeft aangegeven de eveneens te werven coördinerend rechercheofficier voor het parket PG te willen inzetten als integriteitsofficier voor de landsrecherche.

### *b. Personeelsbeheer en –beleid*

- Er zijn nog geen functie- en opleidingseisen geformuleerd. Het is onbekend hoe wordt vormgegeven aan de wens dat de kwaliteitseisen voor de Curaçaose landsrecherche en die voor de rijksrechercheurs gelijk moeten zijn.

### *c. Integriteitsbeleid*

- In deze fase van ontwikkeling van de nieuwe landsrecherche heeft de commissie zich geen oordeel kunnen vormen over het te voeren integriteitsbeleid.

### *d. Financiën*

- Er zou geld zijn gereserveerd op de begroting van het land waarin ook in uitbreiding is voorzien. De commissie heeft niet kunnen vaststellen of er daadwerkelijk geld beschikbaar is voor de startformatie en of de gewenste formatie door het toekomstige land wordt toegekend.

### *e. Beheer*

- Voor wat betreft het beheer van de landsrecherche wordt korthedshalve verwezen naar de algemene opmerkingen.
- De huisvesting van de huidige landsrecherche laat zeer te wensen over en zal demotiverend werken op de medewerkers die de landsrecherche moeten voorzien van een nieuw élan. Grondige renovatie of nieuwe huisvesting is dringend nodig.

*f. Contacten met burgers*

- Gegeven de huidige stand van de ontwikkeling kan de commissie zich hieromtrent geen oordeel vormen.

### **Samenwerking met andere organisaties**

- Van belang is allereerst een gestructureerde samenwerking tussen de kwartiermakers van Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden, bij voorkeur met betrokkenheid van Aruba. Voorts kunnen door samenwerking piekbelastingen bij de landsrecherche worden opgevangen.
- In de Slotverklaring van november 2006 is voorzien in samenwerking met de Nederlandse Rijksrecherche. De commissie vindt een dergelijke samenwerking belangrijk voor de opbouw van de landsrecherche. Door samenwerking en afstemming kan ook een te groot verschil in taakuitvoering binnen het Koninkrijk worden vermeden. Ook kan expertise-uitwisseling plaatsvinden.

### **Overige bevindingen**

- In het plan van aanpak wordt voorgesteld om niet-strafrechtelijke integriteitsonderzoeken binnen de overheidsorganisatie door de reguliere politie en niet door de landsrecherche te laten uitvoeren. Gelet op de noodzakelijke afstand en professionaliteit van het onderzoek in een kleinschalige omgeving als die van Curaçao, plaatst de commissie vraagtekens bij de wenselijkheid van die keuze. De vraag is ook of het korps politie al in staat is dergelijke onderzoeken op het vereiste niveau te verrichten.
- De kwartiermaker zal de landsrecherche op Curaçao moeten omvormen tot een moderne en professionele organisatie. Dat zal zoveel mogelijk moeten geschieden in overleg en in samenwerking met het huidige hoofd landsrecherche.

## 7 Instituties

### 7.1 Raad van Advies

#### BEOORDELING

***Naar verwachting zal de Raad van Advies van Curaçao op 10 10 10 kunnen functioneren. Een aandachtspunt is de benoeming van de eerste leden van de Raad.***

- a. *Naar verwachting zal het apparaat van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen overgaan naar de Raad van Advies van het land Curaçao.*
- b. *De Commissie heeft geen opmerkingen over het apparaat van de Raad. Alle elementen zijn aanwezig om de Raad van Advies Curaçao te scheppen. Alle stappen zijn door de raad zelf geïdentificeerd. Wat ontbreekt is echter een concreet plan voorzien van een tijdsplan en mijlpalen. Het is aan het bestuur van Curaçao om hiertoe het initiatief te nemen.*
- c. *Een aandachtspunt is de benoeming van de leden van de Raad van Advies zelf. In de landsverordening van Curaçao is een procedure opgenomen voor de benoeming van leden. Echter, voor de benoeming van de 'eerste' Raad is geen procedure vastgelegd. De commissie meent dat bij de selectie van leden naast kundigheid ook onafhankelijkheid en gezag zeer belangrijke selectiecriteria moeten zijn. Daarbij beveelt de commissie aan om ook de bij de huidige Raad van Advies van de Nederlandse Antillen aanwezige expertise en ervaring in ogenschouw te nemen. Voorts is het van belang is dat snel helderheid komt over de te benoemen leden. De commissie meent dat uiterlijk twee maanden voordat de transitie zijn beslag krijgt de leden bekend moeten zijn.*
- d. *De commissie acht samenwerking met de Raad van State en de Raden van Advies van Sint Maarten en van Aruba onontbeerlijk voor de verdere professionalisering van de Raad van Advies.*

#### TOELICHTING

##### Organisatieplannen

- De organisatie van de Raad van Advies voor het Land Curaçao is beschreven in de eilandsverordening Raad van Advies voor het land Curaçao. Het is bij de commissie noch bij de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen bekend wanneer deze landsverordening in de eilandsraad behandeld zal worden.
- Er ligt een ambtelijk voorstel van de secretaris voor de transitie van het apparaat van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen naar de Raad van Advies van Curaçao. Hierin is noch rekening gehouden met eventuele uitbreiding van taken noch met het benoemen van fulltime leden van de Raad.

##### Implementatie

- Er bestaat geen actueel implementatieplan voorzien van tijdpad en mijlpalen dat vermeldt wie, wat, wanneer moet ondernemen (het hiervoor genoemde plan van de

secretaris is verouderd). Ook is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de opstelling hiervan en wie belast is met de monitoring van de implementatie.

- Er is een commissie door het bestuurscollege ingesteld, onder voorzitterschap van de Eilandssecretaris, die de taak heeft de nieuwe 7 leden van de Raad van Advies Curaçao te selecteren. Naar het oordeel van de commissie dienen de nieuwe leden minimaal twee maanden voor 10 10 10 aangesteld te zijn, in verband met het inwerken. Vele zaken van de Raad van Advies zijn ongeschreven codes die overgedragen of misschien vastgelegd dienen te worden. Hierbij valt te denken aan de omgang met mogelijke belangenverstrengelingen en vertrouwelijkheid. Integriteit en waarden en normen zijn erg belangrijk.
- Conform het sociaal statuut gaat het ondersteunend personeel automatisch over naar de nieuwe organisatie van het land Curaçao. De secretaris dient opnieuw te solliciteren.

## **Bedrijfsvoering**

### *a. Algemene opmerkingen*

- De Raad van Advies is een kleine organisatie van 4 medewerkers en 2 ondersteunende medewerkers.
- De commissie is van oordeel dat om slagvaardigheid van de Raad te bevorderen het gewenst is dat de Raad meer zelfstandigheid krijgt ten aanzien van de bedrijfsvoering. Men zal dan sneller beslissingen kunnen nemen met betrekking tot het personeel, de financiën en de huisvesting. Nu is de Raad hiervoor afhankelijk van het ministerie van Algemene Zaken.

### *b. Personeelsbeheer en -beleid*

- Het personeelsbeleid van de overheid is tot nu toe gevolgd en alle personeelsinstrumenten die zijn voorgeschreven zijn aanwezig. Het betreft met name de functioneringsgesprekken en personeelsbeoordeling.
- Er is geen opleidingsplan. Binnen de samenwerking met de Raad van State en met de Raad van advies van Aruba is deskundigheidsbevordering een belangrijk thema. Zo worden er regelmatig stages verzorgd bij de Raad van State.

### *d. Integriteitsbeleid*

- Er wordt in de praktijk binnen de Raad veel aandacht besteed aan het uitdragen van een cultuur van integriteit. De reeds aanwezige leden vangen nieuwe leden op en werken nieuwe leden in.

### *d. Financiën*

- De Raad van Advies kent geen problemen met de begroting. Deze is toereikend voor wat betreft de huidige Raad. Er is een vorm interne zelfstandigheid van de Secretaris. Bij de uitbreiding van taken van de Raad, zal rekening gehouden dienen te worden met het verhogen van de begroting.

### *e. Beheer*

- De ict is op orde. Vorig jaar heeft de Raad van Advies een 'crash' gekend en is een deel van de data kwijt geraakt. Hierdoor zijn de procedures aangescherpt om herhaling te voorkomen.

*f. Contacten met burgers*

- De Raad van Advies acht het van belang dat haar adviezen en verslagen beschikbaar zijn voor de burger, conform de wet openbaarheid van bestuur. Thans wordt gewerkt aan verbetering van de website en publicatie via dit platform.

**Samenwerking met andere organisaties**

- Er wordt samengewerkt met de Raad van State. Verdere samenwerking binnen het Koninkrijk is nog beperkt.
- De Raad van Advies heeft tot nu toe geen rekening gehouden met een eventuele samenwerking met de Raad van Advies Sint Maarten.

**Overige bevindingen**

--

## 7.2 Algemene Rekenkamer

### BEOORDELING

**Naar verwachting zal de Algemene Rekenkamer van Curaçao op 10 10 10 kunnen functioneren. Een aandachtspunt is de benoeming van de eerste leden van het college.**

- a. *Het apparaat van de Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen zal naar verwachting overgaan naar de Algemene Rekenkamer van Curaçao.*
- b. *De organisatie staat er relatief goed voor. De commissie gaat er van uit dat het apparaat van de Rekenkamer in de nieuwe situatie op hetzelfde kwalitatief niveau blijft functioneren als thans het geval is. Het zou mooi zijn als de Rekenkamer van de transitie gebruik kan maken om een krachtiger imago te bouwen. Hiermee zal de effectiviteit van de Rekenkamer toe kunnen nemen.*
- c. *De Rekenkamer bereidt zich voor op de veranderingen. De contacten met het eilandgebied Curaçao hierover zijn echter minimaal. Gevolg hiervan is dat met name ten aanzien van de overgang van het personeel onzekerheid bestaat. Hierbij dient er rekening mee gehouden te worden dat, met uitzondering van de secretaris, de medewerkers geen ambtenaren zijn en mogelijk niet gedekt worden door het sociaal statuut.*
- d. *Een aandachtspunt is de benoeming van de leden van het college zelf. In de landsverordening van Curaçao is een procedure opgenomen voor de benoeming van leden van het college. Echter, voor de benoeming van het 'eerste' college is geen procedure. De commissie meent dat bij de selectie van leden naast kundigheid ook onafhankelijkheid en gezag zeer belangrijke selectiecriteria moeten zijn. Daarbij beveelt de commissie aan om ook de bij de Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen aanwezige expertise en ervaring in ogenschouw te nemen*
- e. *Belangrijk aandachtspunt zijn de werkzaamheden die in 2011 uitgevoerd moeten worden die betrekking hebben op de jaren 2010 en eerder (met name de jaarrekeningen). Indien de ARNA formeel niet meer bestaat in 2011 zullen wettelijke voorzieningen getroffen moeten worden hoe hiermee om te gaan.*
- f. *De commissie meent dat het voor het versterken van de positie van de Rekenkamer van eminent belang is dat permanent wordt gewerkt aan de professionaliteit van het personeel. De commissie adviseert dan ook hieraan bij het transitieproces bijzondere aandacht te besteden.*
- g. *De commissie is van oordeel dat het wenselijk is dat aan de Rekenkamer snel helderheid wordt verschaft over het financiële kader waarbinnen zij in de nieuwe situatie moet gaan werken.*

### TOELICHTING

#### Organisatieplannen

- De opbouw van de organisatie zal veranderen. Thans is de organisatie sectoraal ingericht naar de entiteiten waaruit de Nederlandse Antillen bestaan. De nieuwe organisatie zal zodanig worden ingericht dat de belangrijkste taakgebieden van de



Kamer direct hierin worden herkend, zijnde de controle van de ontvangsten en uitgaven (jaarrekening) en doelmatigheidsonderzoeken (functioneren van het apparaat, ministeries).

- In de wettelijke bepalingen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de leden zijn nog geen veranderingen aangebracht. In de landsverordening voor de Algemene Rekenkamer voor Curaçao is een procedure opgenomen voor de benoeming van leden van de Rekenkamer. Kern hiervan is dat het college zelf een bindende aanbevelingslijst aan het parlement aanbiedt. Deze procedure kan vanzelfsprekend niet gevolgd worden bij de benoeming van de leden van het 'eerste' college.

## **Implementatie**

- Een transitieplan is er (nog) niet. Wel heeft de Kamer aan het bestuurscollege Curaçao aangegeven wat er op wetgevingsgebied ten aanzien van de overgang nog dient te gebeuren. De wijze waarop zal worden omgegaan met de benoeming van de leden is in dit verband belangrijk, alsook meer duidelijkheid ten aanzien van de wensen op het gebied van samenwerking met het land Sint Maarten.
- Het werkveld en daarmee de werkzaamheden van de Rekenkamer wijzigen; in de nieuwe situatie heeft men immers nog maar te maken met één eiland in plaats van vijf. Ook zal het aantal te controleren werkvelden groter worden: De huidige eilandstaken vallen in de nieuwe situatie ook onder het regime van de Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer verwacht dat dit zal leiden tot een uitbreiding van de staf van de Rekenkamer.
- Er zijn veranderingen die niet per se per 10 10 10 gerealiseerd hoeven te zijn. Dit betreft met name interne organisatorische veranderingen. Anders ligt het bij veranderingen waarbij er wettelijke voorzieningen aan te pas komen. Bijzonder aandachtspunt hierbij is de formele afbouw van de werkzaamheden van de ARNA. Onduidelijkheid is wat de opheffing van het land Nederlandse Antillen betekent voor de werkzaamheden voor de Rekenkamer die betrekking hebben op 2010 en de jaren daarvóór (jaarrekeningen). Hiervoor zullen wettelijke voorzieningen getroffen moeten worden.

## **Bedrijfsvoering**

### *a. Algemene opmerkingen*

--

### *b. Personeelsbeheer en -beleid*

- De verantwoordelijkheid voor het personeelsbeheer en -beleid liggen bij de Rekenkamer zelf. Disciplinaire maatregelen zijn thans geregeld in het personeelsreglement.
- De Rekenkamer wil werken aan de verdere ontwikkeling van het personeel. In de praktijk heeft men hieraan echter nog geen invulling kunnen geven. Er is geen sprake van een structurele inzet van personeelsinstrumenten zoals functieroulatie en een opleidingsplan.
- Voor de personeelsontwikkeling worden door het personeel ad hoc workshops, symposia en cursussen bezocht. De samenwerking met de Nederlandse Algemene Rekenkamer geeft voorts mogelijkheden voor de ontwikkeling van personeel.

*c. Integriteitsbeleid*

- Er wordt in de praktijk bij de Rekenkamer veel aandacht besteed aan het uitdragen van een cultuur van integriteit. Vele procedures zijn vastgelegd.
- In het personeelsreglement van de Rekenkamer zijn regels vastgelegd over integriteit: er is vastgelegd dat de werknemer geen giften, gunsten en tegemoetkomingen, dan wel beloften daartoe, van een derde aanvaarden enz. (art. 31). Verder regelt art. 30 lid 1 de geheimhouding van de medewerker, ook na beëindiging van het dienstverband. In het personeelsreglement zijn ook regels opgenomen over het melden van nevenfuncties.
- Ook in de landsverordening Algemene Rekenkamer zijn regels opgenomen over integriteit.
- De staf van de Rekenkamer bestaat voornamelijk uit registeraccountants. Registeraccountants zijn gebonden aan een aantal beroepsregels die ook betrekking hebben op integer handelen.
- Integriteit is thans een actief onderwerp van het personeelsbeleid. Er is een medewerker die als 'integriteitsofficer' optreedt. Deze heeft diverse bijeenkomsten ter zake op landsniveau gevolgd en cursussen in de regio.
- In het nieuwe organisatiemodel van de Rekenkamer zal integriteit een duidelijke plaats krijgen.

*d. Financiën*

- In de landsverordening voor de Rekenkamer is opgenomen dat de Staten de Algemene Rekenkamer alle faciliteiten beschikbaar stellen voor een goede onafhankelijke functionering (art 49 LV).
- Het is onbekend welk bedrag voor de Rekenkamer is opgenomen in de schaduwbegroting van het land Curaçao. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de wijziging in het takenpakket van de Rekenkamer.

*e. Beheer*

- Het beheer van de Rekenkamer is in de landsverordening neergelegd bij de voorzitter of de secretaris namens hem.
- De Rekenkamer kent geen formeel handboek Administratieve Organisatie. Wel is een groot aantal procedures beschreven: het huishoudelijk reglement, reglement van orde, de landsverordening comptabiliteit en allerhande handleidingen, guidelines en programma's ten behoeve van de controleprocessen.
- De huidige huisvesting is te krap voor het toekomstige personeelsbestand van de Rekenkamer.

*f. Contacten met burgers*

- De Rekenkamer acht het van belang dat haar adviezen en verslagen beschikbaar zijn voor de burger, conform de wet openbaarheid van bestuur. Reeds nu zijn alle rapporten beschikbaar op de website van de Algemene Rekenkamer.

**Samenwerking met andere organisaties**

- Er is samenwerking tussen de Rekenkamers van de Landen van het Koninkrijk, met name met de Nederlandse Algemene Rekenkamer.
- De Rekenkamer kan zich voorstellen dat er na de staatkundige veranderingen ook een intensieve samenwerking met de Sintmaartense Rekenkamer zal zijn.

Gesprekken met Sint Maarten bevinden zich nog in een oriënterende fase. Afhankelijk van de personele invulling op Sint Maarten (dit is een bepalende factor) en prioriteitstellingen kunnen afspraken worden gemaakt over periodieke begeleiding van medewerkers dan wel specifiek uit te voeren taken. Zaak is dat Sint Maarten hiertoe middelen in de begroting opvoert na afstemming.

- Het uitvoeren van werkzaamheden ten behoeve van Sint Maarten in de vorm van een dienstverleningsovereenkomst zou organisatorische gevolgen hebben voor de Rekenkamer. De formatie zou dan tijdelijk dan wel structureel uitgebreid moeten worden. Uitgangspunt voor de Rekenkamer blijft dat de werkzaamheden ten behoeve van Curaçao ongestoord doorgang moeten vinden.

### **Overige bevindingen**

- Ten aanzien van het omgaan met aanbevelingen/adviezen van de Rekenkamer bestaat bij de Rekenkamer het voornemen om in de nieuwe situatie een presentatie te geven aan de Staten van het land Curaçao ter zake de bevindingen en aanbevelingen in haar rapporten. Hiernaast zal de Rekenkamer een samenvatting van de bevindingen/aanbevelingen opstellen, speciaal op de pers gericht en laatstgenoemden actief hierover informeren. De Rekenkamer verwacht dat met deze aanpak de gemeenschap kritischer naar het bestuur zal kijken en dat het bestuur zich daardoor geroepen zal voelen om aanbevelingen/adviezen van de Rekenkamer serieus te nemen.

### 7.3 Ombudsman

#### BEOORDELING

***De commissie is van oordeel dat de Ombudsman Curaçao op 10 oktober 2010 in staat is zijn taken op een goede wijze uit te voeren.***

- a. *Het is volgens de commissie wenselijk om aan de hand van een organisatieplan de inschatting van de personeelsuitbreiding van een stevig fundament te voorzien. De commissie meent dat de huidige formatie van het bureau (6 formatieplaatsen) bij aanvang voldoende zou moeten zijn om vervolgens te groeien naar een ruimere bezetting op basis van een organisatieplan. Wel is van belang dat de vacatures (2) bij de Ombudsman vóór de transitie zullen zijn ingevuld.*
- b. *De commissie merkt op dat het takenpakket van de Ombudsman zal toenemen na transitie, immers klachten over de landsdiensten kunnen dan ook bij de Ombudsman terechtkomen. Dit zal consequenties hebben voor de omvang van het personeelsbestand en de beschikbaar te stellen middelen. De commissie heeft niet kunnen vaststellen of er in de begroting voor het land Curaçao hiervoor voldoende middelen gereserveerd zijn.*

#### TOELICHTING

##### Organisatieplannen

- Er is een landsverordening Ombudsman, deze landsverordening zal nog vastgesteld moeten worden. Het is noch bij de ombudsfunctionaris noch bij de commissie bekend wanneer dit zal gebeuren. Het spreekt voor zich dat dat voor 10 oktober dient te gebeuren.
- Er is geen organisatieplan voor de Ombudsman voor de nieuwe situatie. Dit knelt omdat de verwachting is dat de werkzaamheden van de Ombudsman na transitie zullen toenemen omdat naast de huidige eilandsdiensten ook de landsdiensten onder de jurisdictie van de Ombudsman zullen vallen. Het aantal klachten zal door uitbreiding van het taakgebied aanzienlijk toenemen en de complexiteit van de klachten zal groter zijn. De eerste tekenen zijn hiervan reeds aanwezig bij de overdracht van landstaken aan Curaçao.
- Ondanks het ontbreken van een organisatieplan is door de ombudsfunctionaris een inschatting gemaakt van de noodzakelijke uitbreiding. Geschat wordt dat de formatie met 5 medewerkers zou moeten toenemen.

##### Implementatie

- Er bestaat geen concreet implementatieplan, voorzien van tijdspad en mijlpalen. Het bestuurscollege heeft een ambtelijke commissie onder leiding van de eilandsecretaris ingesteld die in nauw overleg met de ombudsfunctionaris vóór 1 juni een implementatieplan moet opstellen.

## Bedrijfsvoering

### a. *Algemene opmerkingen*

- De Ombudsman is een kleine organisatie van 4 medewerkers en 2 ondersteunende medewerkers.

### b. *Personeelsbeheer en -beleid*

- De Ombudsman heeft een systeem waarin personeelsbeoordeling en functioneringsgesprekken een plaats hebben.
- Er is geen opleidingsplan. Jaarlijks worden zoveel mogelijke relevante korte trainingen op het vakgebied gevolgd.
- Jaarlijks krijgen twee medewerkers de mogelijkheid om kennisuitwisselingsprogramma's te volgen bij andere Ombudsmanbureaus in het buitenland (Nederland/Caribische gebied).

### c. *Integriteitsbeleid*

- Er is geen integriteitsbeleid voor de Ombudsman vastgelegd. In overleg met het Bureau Integriteit Amsterdam is een eerste aanzet hiertoe gedaan. Het voltallige personeel heeft in maart 2010 een training gekregen, verzorgd door het Bureau Integriteit Amsterdam.
- In overleg met het Bureau Integriteit Amsterdam en de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam zal de Ombudsman, vooruitlopend op een tweede training, onderzoeken welke regelingen en procedures op dit gebied bestaan voor ombudsinstituten die, al dan niet aangepast, toepasbaar zijn op haar bureau.

### d. *Financiën*

- De naamsbekendheid van de Ombudsman is voor een belangrijk deel bepalend voor de mate waarin het publiek bij de Ombudsman zal aankloppen voor rechtsbescherming. De financiële middelen voor communicatie via radio- en televisie, voor het plaatsen van advertenties, voor het ontwerpen en onderhouden van een verfijnde en up to date website, voor het publiceren van bijdragen van de Ombudsman in kranten, is zeer beperkt.
- In de huidige begroting voor de Ombudsman is voorts weinig ruimte voor activiteiten die de kwaliteit van de Ombudsman zullen verhogen zoals voor opleidingen en kennisuitwisseling met zusterinstituten in Nederland en in de regio.
- Noch de ombudsfunctionaris noch de commissie heeft inzicht of in de begroting van het land Curaçao voldoende middelen zijn opgenomen voor de noodzakelijke uitbreiding van het bureau en voor de wenselijke kwaliteitsverbetering.

### e. *Beheer*

- Er is een beschrijving van de taak en werkwijze van de ombudsfunctionaris waarin de procedures die de ombudsfunctionaris volgt zijn beschreven (laatstelijk in 2008 bijgewerkt). De taak en werkwijze moeten opnieuw worden bijgewerkt nu de huidige Ombudsman vanaf oktober 2009 de hoorzitting en de informele *ambtshalve interventie procedure* heeft geïntroduceerd .
- De Eilandsverordening ombudsfunctionaris Curaçao (A.B. 2001 no. 69) stelt de bevoegdheden van de ombudsfunctionaris wettelijk vast ter waarborging van de onafhankelijke positie en het onafhankelijke functioneren van de Ombudsman.

*f. Contacten met burgers*

- De Ombudsman doet, volgens de commissie, voldoende om binnen de gegeven (financiële) kaders bekendheid te geven aan de functie van de Ombudsman voor burgers.

**Samenwerking met andere organisaties**

- Er zijn nu al goede contacten met de Nationale Ombudsman en de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam op het gebied van kennisuitwisseling. De bedoeling is dat deze samenwerking wordt uitgebreid in de toekomst en dat naar samenwerkingverbanden zal worden gezocht met de BES-eilanden.
- Sint Maarten is voornemens om op korte termijn een eigen ombudsinstituut op te richten. Desgewenst is de ombudsfunctionaris bereid om in de opstartfase van het bureau op Sint Maarten en ook later, indien noodzakelijk, ondersteuning te bieden.
- De ombudsfunctionaris woont twee keer per jaar conferenties in het buitenland bij op het vakgebied en voert regelmatig overleg met haar Nederlandse en Caribische collega's.

**Overige bevindingen**

- De ombudsfunctionaris zal een balans moeten vinden tussen enerzijds goede contacten met bestuurders en ambtenaren en anderzijds kritische distantie ten aanzien van het overheidshandelen. De commissie meent dat deze balans permanente aandacht behoeft van bestuur en ombudsfunctionaris.
- Overheidsdiensten, zowel op eilands- als op landsniveau, kennen vrijwel geen eigen (geformaliseerde) klachtenafhandeling. Er bestaat ook geen wettelijke regeling die een verplichte eerstelijns klachtenafhandeling dwingend voorschrijft. Voor de bestaande klachtenafhandeling bestaan vaak geen schriftelijk vastgelegde procedures en de effectiviteit is daarom vaak kwestieus. Gevolg hiervan is dat er meer klachten bij de Ombudsman terechtkomen. De commissie acht het belangrijk dat burgers in eerste instantie met klachten direct terecht kunnen bij het bestuur en de diensten. Hiermee is de burger het meest gediend en het vergroot het bewustzijn bij bestuur en diensten om correct op te treden.

## 7.4 Kadaster

### BEOORDELING

***De commissie is van oordeel dat het kadaster van Curaçao per 10 10 10 goed zal kunnen functioneren.***

- a. *Per 1 februari 2001 is het Kadaster- en Hypotheekwezen geclusterd en als verzelfstandigde organisatie overgedragen aan het Eilandgebied Curaçao.*
- b. *De staatkundige veranderingen hebben voor de organisatie weinig tot geen consequenties.*
- c. *Een aandachtspunt is de aanpassing van de statuten van de stichting. Deze zullen aangepast moeten worden aan de nieuwe status, bijvoorbeeld met betrekking tot de verantwoordingslijnen naar het bestuur.*
- d. *Kwaliteit van producten en dienstverlening is van groot belang voor een belangrijk instituut als het kadaster. Opleiding van personeel en overleg met klanten kunnen daar een belangrijke bijdrage aan leveren. De commissie geeft het kadaster in overweging om structureel aandacht te besteden aan de opleidingen van personeel door middel van een opleidingsplan.*
- e. *De commissie acht een deel van de werkzaamheden van het kadaster kwetsbaar in termen van integriteit. De commissie dringt er dan ook op aan, binnen het kadaster meer en gestructureerd aandacht te besteden aan integriteitsbevordering.*
- f. *De commissie vindt het ontbreken van een klachtprocedure een gemis. De commissie adviseert niet op het certificeringstraject te wachten met het invoeren van een klachtenprocedure.*
- g. *De commissie geeft in overweging een periodiek gestructureerd overleg te organiseren tussen het management van het kadaster en belangrijke afnemers, zoals het notariaat, de makelaardij en de banksector.*

### TOELICHTING

#### Organisatieplannen

- Er is geen organisatieplan opgesteld voor de nieuwe staatkundige situatie aangezien de veranderingen geen gevolgen hebben voor de organisatie van het kadaster.
- Het kadaster is een stichting met een bestuur bestaande uit 5 leden, met de gedeputeerde van Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting *qualitate qua* als voorzitter. Het bestuur is belast met het toezicht op het kadaster. De statuten van de stichting zullen aangepast moeten worden aan de nieuwe bestuurlijke situatie waarin een minister verantwoordelijk zal zijn voor het kadaster.

#### Implementatie

- De veranderingen in het kader van de staatkundige structuur hebben voor het Kadaster geen grote gevolgen. In feite dienen alleen de statuten gewijzigd te worden op een aantal punten.

## **Bedrijfsvoering**

### *a. Algemene opmerkingen*

- Het Kadaster werkt op basis van doelen en er is oog voor kwaliteit. Iedere afdeling heeft een kwaliteitsmedewerker.

### *b. Personeelsbeheer en -beleid*

- Er is een systeem van functionerings- en beoordelingsgesprekken. Het uitgangspunt is competentie management.
- Er is geen opleidingsplan vanwege de schaal van de organisatie. Wel worden de medewerkers gestimuleerd om de kennis bij te houden.

### *c. Integriteitsbeleid*

- Het kadaster heeft geen expliciet integriteitsbeleid.
- Integriteit is één van de competenties waaraan werknemers moeten voldoen in het kader van competentie management.

### *d. Financiën*

- Het kadaster is als verzelfstandigde organisatie selfsupporting. De afnemer betaalt een kostendekkende prijs voor de producten. Een uitzondering hierop vormt de overheid (ministerie van Financiën). Voor de uitvoering van wettelijke taken ten behoeve van bijvoorbeeld belastingheffing wordt geen vergoeding gegeven door de overheid.

### *e. Beheer*

- In 2009 is de Administratieve Organisatie van enkele afdelingen beschreven. In het kader van een certificeringstraject (ISO 9001) wordt hieraan gewerkt.
- Thans wordt het eigen pand uitgebreid.

### *f. Contacten met burgers*

- Er is geen aparte klachtprocedure bij het kadaster.
- In het kader van het reeds genoemde certificeringstraject zal worden voorzien in een klachtenprocedure. Voor zolang één en ander niet geregeld zal de burger zich moeten wenden tot de Ombudsman
- Thans is het Kadaster bezig met een klanttevredenheidsonderzoek.

## **Samenwerking met andere organisaties**

- Kadaster heeft een goede samenwerking met Kadaster Nederland en is bereid samen te werken met Sint Maarten. Dat is in het verleden reeds gebeurd. Er zijn op dit moment geen gesprekken over samenwerking met Sint Maarten.
- Er vindt geen structureel overleg plaats met belangrijke en frequente afnemers van producten van het kadaster, zoals met het notariaat.

## **Overige bevindingen**

--



## **IV SINT MAARTEN**

### **Nieuwe Bestuurlijke Organisatie**

**Census office**

**Electorale raad**

**Politie**

**Gevangenis**

**Nieuwe toelatingsorganisatie**

**Landsrecherche**

**Raad van Advies en Algemene Rekenkamer**

**Ombudsman**

**Kadaster**

## 8 Bestuur

### 8.1 Nieuwe Bestuurlijke Organisatie

*De Nieuwe Bestuurlijke Organisatie (hierna 'NBO') van Sint Maarten bestaat uit zeven ministeries: het Ministerie van Algemene Zaken (AZ), het Ministerie van Financiën (Financiën), het ministerie van Justitie (Justitie), het Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport (OCJS), het Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie (TEZVT), het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur (VROMI) en het Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid (VSA).*

#### **BEOORDELING**

***De commissie acht het niet reëel dat zonder een aanzienlijke inspanning van buitenaf – in de vorm van hulp bij de opbouw of het tijdelijk of structureel uitvoeren van een aantal cruciale taken door of samen met Koninkrijkspartners - er per 10 10 10 een NBO zal staan die op alle taakgebieden in staat is de minimaal noodzakelijke taken voor Sint Maarten op adequate wijze uit te voeren.***

***De commissie is van oordeel dat de Koninkrijkspartners gezamenlijk een voorziening moeten treffen om kritieke functies te vervullen. Voorts is ondersteuning nodig voor de juridische en wetgevingsfunctie. Een voorziening moeten worden getroffen voor de Buitenlandse Betrekkingen. Op een aantal terreinen zullen op korte termijn dienstverleningsovereenkomsten afgesloten moeten worden om de taakuitvoering per 10 10 10 te garanderen.***

- a. *De Commissie constateert dat Sint Maarten goed op weg is naar de daadwerkelijke implementatie van de NBO: de NBO is vastgesteld en op onderdelen al operationeel. Dit betreft met name de ministeries die kunnen leunen op een reeds aanwezige eilandsorganisatie op Sint Maarten, zoals het ministerie van OCJS, het ministerie van TEZVT, het ministerie van VROMI en het ministerie van VSA.*
- b. *Anders dan op Curaçao – waar er meer sprake is van integratie van bestaande eilandsorganisaties met landsorganisaties – brengt de NBO op Sint Maarten veel opbouwwerk met zich mee. De commissie is van oordeel dat dit een unieke kans biedt om een efficiënt werkende bestuurlijke organisatie op te bouwen dat weinig ballast van het verleden met zich mee draagt en dat daardoor op termijn in staat de publieke dienstverlening op moderne wijze uit te voeren tegen lage kosten voor de bevolking van Sint Maarten. Het is de commissie opgevallen dat het Sint Maarten op onderdelen lukt dit te realiseren en hierin soms ook ver gevorderd is. De nieuwe inspectie voor Volksgezondheid, Sociale Zaken & Arbeid, Milieu en de Onderwijsinspectie is hiervan een succesvol voorbeeld. Tegelijkertijd stelt de commissie vast dat Sint Maarten op veel terreinen teveel heeft gekeken naar het huidige model van het land Nederlandse Antillen dat volgens de commissie te uitgebreid is voor de schaal van Sint Maarten.*
- c. *De commissie stelt vast dat de Nieuwe Bestuurlijke Organisatie, zoals die op papier staat, op een aantal punten onduidelijkheden bevat. Met name ten aanzien de de verantwoordelijkheden tussen ministers en van de kabinetten van de ministers.*

- d. *De commissie constateert dat de inrichting van een aantal organisaties zich nog in een pril stadium bevindt. Dit is met name het geval bij de ministeries die veel minder kunnen leunen op de reeds aanwezige eilandsorganisatie op Sint Maarten zoals het ministerie van Justitie, het ministerie van Financiën (in het bijzonder de belastingdienst) en het ministerie van Algemene Zaken.*
- e. *Voor een aantal cruciale onderdelen van de hiervoor genoemde ministeries zal in ieder geval voor 10 10 10 een voorziening getroffen moeten worden: dit geldt met name voor de Juridische/wetgevingsfunctie en voor Buitenlandse betrekkingen. Maar ook bij de overige ministeries zullen voorzieningen moeten worden getroffen voor een aantal specifieke taken waarvan een adequate uitvoering per 10 10 10 onvoldoende zeker is, zoals de luchtvaartinspectie, de scheepvaartinspectie, het examenbureau en de meteorologische dienstverlening.*
- f. *Teneinde tegemoet te komen aan de behoefte aan wetgeverscapaciteit van Sint Maarten, maar dit geldt ook voor Curaçao en Aruba, beveelt de commissie de koninkrijkspartners aan te bezien op welke wijze de bestaande wetgeverspool kan worden geoptimaliseerd om de bredere behoefte bij de landen aan wetgevingscapaciteit op te vangen.*
- g. *Sint Maarten heeft een tekort aan personeel. Ongeveer de helft van deze vacante functies betreft kritieke functies, veelal beleidsfuncties en functies op HBO en WO niveau. Hoewel Sint Maarten zich bij de werving primair richt op de vervulling van deze kritieke functies, dient volgens de Commissie in de voorbereiding op de status van land per 10 10 10 een voorziening te worden getroffen voor die kritieke functies die dan nog niet vervuld zijn. Naast het personeelstekort op dit moment is de vraag of Sint Maarten op de korte en de lange termijn in staat zal zijn structureel te voorzien in gekwalificeerd kader voor de overheidsorganisatie.*
- h. *De commissie beveelt een meer systematische benadering van de uitvoering van integriteitsbevorderende maatregelen aan.*
- i. *De voor Sint Maarten in de landsbegroting Nederlandse Antillen begrote middelen dienen slechts ter uitvoering van die taken en kunnen logischerwijs nooit voldoende zijn – in geval van vervroegde overdracht van taken – om de kosten van uitvoering én de kosten van opbouw van organisaties te dekken.*
- j. *De commissie adviseert Sint Maarten bij de voornoemde aandachtsgebieden inzichtelijk te maken (i) welke taken het land Sint Maarten niet kan/wenst uit te voeren en dientengevolge structureel wil afnemen van een partner binnen, of mogelijk buiten het Koninkrijk, (ii) welke taken het land Sint Maarten wel zelfstandig wenst uit te voeren, maar op 10 oktober 2010 nog niet kan uitvoeren omdat de betreffende organisatie naar verwachting nog niet gereed is. Voor de taken in categorie (i) zullen er structurele dienstverleningsovereenkomsten moeten worden afgesloten. Voor de taken in categorie (ii) zullen tijdelijke dienstverleningsovereenkomsten of andere samenwerkingsovereenkomsten moeten worden afgesloten. Bij dat laatste hoort een plan van aanpak voor de opbouw en bemensing van de organisatie die bedoelde taken op termijn, na de transitie, gaat uitvoeren.*
- k. *In het bijzonder vraagt de commissie aandacht voor de situatie bij de sector ROB (in de toekomst onderdeel van het ministerie van VROMI). Er is sprake van structurele gebreken in de organisatie. Het slecht functioneren van deze dienst kan bij de burger het beeld gaan bepalen over de overheid als geheel en is in die zin kwetsbaar voor het draagvlak voor het land Sint Maarten.*

*I. Bij het ministerie van Algemene Zaken is de veiligheidsdienst onder gebracht. De commissie wijst er op dat een veiligheidsdienst professioneel moet kunnen opereren op afstand van bestuur en politiek. Die afstand zal bewaakt moeten worden en de professionaliteit is gediend met een blijvend intensieve samenwerking tussen de diensten in het Koninkrijk.*

## **TOELICHTING**

### **Organisatieplannen**

- De organisatieplannen van de NBO – verbijszonderd naar de zeven afzonderlijke ministeries – zijn vastgesteld door de eilandsraad van Sint Maarten. Deze organisatieplannen bevatten een beschrijving van de taken waar het betreffende ministerie verantwoordelijk voor wordt en een beschrijving van de formatie. De ministers hebben straks een individuele politieke verantwoordelijkheid richting het parlement van Sint Maarten. Met de beschrijving van de taken – hoewel op hoofdlijnen - is vooraf inzichtelijk gemaakt welk ministerie waarvoor verantwoordelijk wordt.
- De commissie constateert dat de beschrijving van de taken van de ministeries gelijkenis vertoont met de beschrijving van de huidige taken van het land Nederlandse Antillen.
- In de NBO komt er een centrale dienst Middelen en Ondersteuning, onderdeel van het Ministerie van AZ, die de vakdepartementen bedient op het gebied van personeel&organisatie, financiële zaken en ict. Ten behoeve van deze interne dienstverlening worden onderlinge servicecontracten afgesloten tussen het ministerie van AZ en de vakdepartementen. Uit het oogpunt van efficiency is dit volgens de commissie een goede keuze. Een heldere belegging van de politieke verantwoordelijkheid bij de uitvoering van dergelijke taken is belangrijk.
- Het valt op dat in alle organisatieplannen een 'kabinet' bij de minister en een 'stafbureau' bij de Secretaris Generaal zijn opgenomen, maar dat deze organisatieonderdelen nergens zijn beschreven en van een taakstelling voorzien. De commissie adviseert hierin te voorzien om te voorkomen dat er 'schaduworganisaties' ontstaan. Over het algemeen komt dit type schaduworganisaties de besluitvorming niet ten goede en wordt de reguliere organisatie hierdoor gefrustreerd.
- De juridische functie verdient bijzondere aandacht. Gegeven de voortschrijdende "juridisering" van overheden verdient de afbakening van verantwoordelijkheden op het gebied van het ontwikkelen van wet- en regelgeving en van de juridische advisering aparte aandacht. Van die afbakening blijkt niet uit de organisatieplannen; De verwoording van de taken onder de verschillende organisatieonderdelen wekt verwarring en geeft geen inzicht in de onderscheiden verantwoordelijkheden. In de formatie van de afdeling JWZ zijn vanzelfsprekend wetgevingsjuristen opgenomen. Nu echter in de formaties van enkele andere organisatieonderdelen ( afd. Fiscale zaken, afd. VROM ) ook wetgevingsjuristen zijn opgenomen. Een duidelijke verantwoordelijkheidsafbakening van groot belang.

## Implementatie

- De NBO van Sint Maarten is in december 2009 vastgesteld. De eilandsorganisaties zijn reeds eind 2008/begin 2009 gereorganiseerd naar de structuur van de toekomstige ministeries van het zelfstandige land. Daarmee heeft Sint Maarten een belangrijke stap gezet in de daadwerkelijke implementatie van de NBO, omdat het huidige eilandsapparaat al opereert volgens de sectorale structuur van de NBO. Dit geldt vooral voor de ministeries die sterk kunnen leunen op de reeds aanwezige eilandsorganisaties, zoals het ministerie van OCJS, het ministerie van TEZVT, het ministerie van VROMI en het ministerie van VSA. Voor de ministeries van Justitie, AZ en Financiën zullen nog flinke stappen gezet moeten worden, waarbij de belangrijkste uitdaging de personele bezetting is.
- De implementatie van het ministerie van Justitie baart de commissie zorgen. Dit is het ministerie dat volledig moet worden opgebouwd. Met name het gebrek aan personeel vormt een obstakel bij de daadwerkelijke implementatie.
- De voorbereidingen voor de afdeling Buitenlandse Betrekkingen lijken nog nauwelijks van de grond te zijn gekomen. Een goed functionerende afdeling Buitenlandse Betrekkingen is van groot belang. De commissie kreeg de indruk dat Sint Maarten zich vooral richt op de buitenlandse posten. Deze prioritering is begrijpelijk met het oog op het toerisme, maar de uitvoering van andere taken, zoals visumverlening, totstandkoming van verdragen en de afgifte van diverse vergunningen verdient evenzo aandacht.
- Om te komen tot een volwaardige overheidsorganisatie die in staat is de taken van het land Nederlandse Antillen over te nemen en uit te voeren staat Sint Maarten voor de uitdaging om de desbetreffende organisaties op te bouwen en te bemensen. Dit stelt Sint Maarten in staat een efficiënte organisatie in te richten. Het lukt Sint Maarten op onderdelen dit te realiseren, zoals met een nieuwe inspectie voor Volksgezondheid, Sociale Zaken & Arbeid, Milieu en de onderwijsinspectie. De luchtvaartinspectie, de scheepvaartinspectie en de inspectie op het terrein van Telecom zullen waarschijnlijk niet tijdig opgebouwd zijn. Daarvoor zal Sint Maarten dienstverleningsovereenkomsten of andere samenwerkingsovereenkomsten moeten afsluiten.
- Sint Maarten heeft in de NBO een aanzienlijk aantal vacatures te vervullen, met name waar het gaat om het hogere kader (dat in de huidige bestuurlijke organisatie van het land Nederlandse Antillen veelal op Curaçao is gevestigd).
- Sint Maarten zal op diverse terreinen dienstverleningsovereenkomsten met Curaçao, Nederland of Aruba moeten afsluiten ter borging van die taken waarvan de bestuurlijke organisatie nog onvoldoende zal zijn opgebouwd en bemenst per 10 oktober 2010. Het aangaan van dergelijke dienstverleningsovereenkomsten is nog in een pril stadium. De tijd dringt.
- De afdeling Juridische Zaken en Wetgeving van het ministerie van Algemene Zaken is een cruciale afdeling voor het nieuwe land Sint Maarten. De personele bezetting van deze afdeling blijkt lastig: van de 17 formatieplaatsen zijn er momenteel 7 bezet. Deze onderbezetting kan een obstakel zijn bij de daadwerkelijke implementatie. De Commissie beveelt Sint Maarten aan om op korte termijn met de partners binnen het Koninkrijk afspraken te maken over samenwerking en/of ter beschikking stelling van het benodigde (juridisch) geschoolde personeel. Daarnaast lijkt de voorbereiding van de implementatie van de afdeling Communicatie, het

Secretariaat van de Raad van Ministers en de afdeling Buitenlandse Betrekkingen nog in een pril stadium.

- Onderbezetting van de beoogde formatie van de belastingdienst als uitvoerende dienst van het ministerie van Financiën kan eveneens een obstakel vormen bij de implementatie van de NBO. Hoewel Sint Maarten zelf optimistisch is over het vervullen van de kritieke functies per 10 10 10, baart het grote aantal vacatures de Commissie zorgen: van de totale formatie van de belastingdienst van 143, zijn er momenteel slechts 90 bezet.

## **Bedrijfsvoering**

### *a. Algemene opmerkingen*

- Mandatering van bevoegdheden inzake min of meer routineuze aangelegenheden staat op Sint Maarten in de kinderschoenen, zo wordt ook op het eiland zelf erkend. Er is inmiddels een conceptregeling gemaakt, maar gebrek aan ervaring en - daarmee samenhangend- onvoldoende vertrouwen tussen bestuurders en ambtelijke leiding zal niet snel leiden tot een brede toepassing van mandatering, zo is de verwachting. Hoewel hier niet direct sprake is van een risico ten aanzien van de taakuitvoering, benadrukt de commissie dat mandatering, mits goed geregeld, ten goede komt aan de kwaliteit van het bestuur. Het is daarom gewenst de aanwezige conceptregeling aan te nemen en toe te passen in de vorm van een algemeen mandaatbesluit met als bijlage een opgave per ministerie van de gemandateerde bevoegdheden.
- Sint Maarten heeft een ernstig tekort aan wetgevers, thans is maar één wetgever beschikbaar. Op alle eilanden is wetgeverscapaciteit schaars. Het gaat binnen het Koninkrijk vaak om grotendeels gelijke wetgevingsproducten en implementatie van dezelfde regelgeving. Hier valt winst te behalen door bundeling en samenwerking. Er is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een 'wetgeverspool' opgezet. In de praktijk blijkt deze 'pool' niet optimaal te functioneren door te weinig aanbod van wetgevingsjuristen. De commissie meent dat een goede functionerende wetgeverspool van groot belang is en adviseert de landen te bezien hoe een dergelijke pool succesvol kan opereren. Vanuit een dergelijke pool kunnen juristen naar behoefte flexibel - op ad hoc basis - worden ingezet op wetgevingsprojecten in de landen terwijl een groot deel van de werkzaamheden centraal kan worden voorbereid. Bijkomend voordeel van een dergelijke constructie is dat de concordantie in regelgeving wordt bevorderd.

### *b. Personeelsbeheer en -beleid*

#### **Kwantiteit**

- De NBO van Sint Maarten zou bij een volledige bezetting van functies bestaan uit circa 1.700 ambtenaren. Er zijn op Sint Maarten circa 900 eilandsambtenaren welke inmiddels zijn geplaatst in de NBO. Daarnaast bestaat bij circa 75 procent van de 400 landsambtenaren de verwachting dat zij over willen gaan naar de NBO. Dat impliceert dat er op Sint Maarten circa 500 vacatures te vervullen zijn waarvan er naar eigen zeggen circa 200 kritiek zijn. Sint Maarten verwacht zelf 60 à 70 procent van alle (circa 500) vacatures vervuld te hebben per transitiedatum. De commissie betwijfelt of dat gaat lukken.

- De commissie acht het relatief grote aantal te vullen (kritieke) functies een risico en beveelt Sint Maarten aan dit risico vooraf goed af te dekken, bijvoorbeeld door het aangaan van dienstverleningsovereenkomsten of andere samenwerkingsovereenkomsten met de partners binnen het Koninkrijk. Prioriteit dient hierbij te worden gegeven aan de ministeries van Justitie, Financiën en AZ.

#### Kwaliteit

- De Commissie merkt op dat Sint Maarten voldoende aandacht heeft voor de verbetering van de kwaliteit van het personeel door het zorgen voor opleiding en training. Zo is het de bedoeling dat voor het ministerie van AZ junior wetgevingsjuristen worden geworven die zullen worden getraind door een senior wetgevingsjurist. Probleem hierbij is echter het ontbreken van voldoende senior wetgevingsjuristen. Bij de inspectiediensten VSA & Onderwijs wordt ook voor een dergelijke aanpak gekozen, met ondersteuning vanuit Nederland. Voor het ministerie van VROMI hebben 20 medewerkers een opleiding tot buitengewoon agent gevolgd. Zij wachten nog op de formele bekrachtiging van hun functie door de minister van Justitie van het land Nederlandse Antillen.
- Bij de reorganisatie van het eilandsapparaat is een nieuw *performance management system* en een nieuw beloningsbeleid ingesteld. Bij verschillende ministeries is aandacht ivoor professioneel personeelsbeleid met gestructureerde beoordelings- en functioneringsgesprekken.

#### c. *Integriteitsbeleid*

- Integriteitsbeleid heeft duidelijk niet de hoogste prioriteit op Sint Maarten. Een systematische implementatie van de aanbevelingen van het rapport Konfiansa ontbreekt. De activiteiten hebben nog veelal een ad hoc karakter. Een goede stap zou om de integriteitsmanagers, die reeds door Sint Maarten zijn voorzien, op korte termijn ook daadwerkelijk aan te stellen.

#### d. *Financiën*

- Op het terrein van de financiën maakt de commissie onderscheid tussen (i) de financiële dekking van de kosten van uitvoering van de taken door Sint Maarten vanaf het moment van transitie naar de nieuwe staatkundige structuur, en (ii) de financiële dekking van de kosten van de opbouw van de organisaties voorafgaand of na transitie. Voor de tweede categorie (ii) constateert de commissie dat Sint Maarten te kampen heeft met onvoldoende financiële middelen. Tegelijkertijd constateert de commissie dat op Sint Maarten teveel verwacht wordt van de over te dragen financiële middelen vanuit het land Nederlandse Antillen met de vervroegde (voor transitiedatum) overdracht van taken naar Sint Maarten. De voor Sint Maarten begrote middelen dienen slechts ter uitvoering van die taken en kunnen logischerwijs nooit voldoende zijn – in geval van vervroegde overdracht van taken – om de kosten van uitvoering en de kosten van opbouw van organisaties te dekken. Hierbij moet bedacht worden dat een groot deel van de begroting in beslag wordt genomen door loonkosten. Deze middelen worden niet overgedragen omdat al het personeel van het land Nederlandse Antillen in dienst blijft van de huidige werkgever (en dus ook op de loonlijst blijft staan). Dit is eveneens het geval bij ter beschikking stelling aan de eilanden, zoals bij een beperkt aantal landsambtenaren op Sint Maarten.

- Sint Maarten heeft de unieke mogelijkheid om een eenvoudig belastingstelsel in te voeren, om op de eerste plaats een beperkte uitvoeringsorganisatie en daarmee betaalbare IT-systeem op te zetten. Een minder complex belastingstelsel is bovendien veel inzichtelijker voor de burgers en eenvoudiger invorderbaar. Dus ook in dat opzicht ziet de commissie een kans welke weinig andere landen hebben.
- e. *Beheer*
- Het in de NBO ingebrachte onderscheid tussen beleid en uitvoering komt ten goede aan het beheer, in het bijzonder de beleidsvorming. Waar de administratieve organisatie en de ict afdoende lijken te zijn geregeld, is de huisvesting een aandachtspunt.
  - Vooralsnog kan gebruik worden gemaakt van de bestaande huisvesting van het eilandsapparaat. Het voornemen van Sint Maarten is om in oktober het nieuwe bestuurskantoor te betrekken. Daar zal dan ook het grootste deel van de NBO gehuisvest moeten worden. Er is een probleem met de financiering van de afbouw van het nieuwe bestuurskantoor. Het is van belang dat dit probleem wordt opgelost, opdat het gebouw gereed is per 10 10 10.
- f. *Contacten met burgers*
- In de organisatie van het ministerie van AZ is opgenomen het Public Service Center (PSC). De commissie vindt het een goede keuze om van staatkundige veranderingen gebruik te maken om een goede publieksdienst op te zetten. Er wordt in de plannen echter niet aangegeven hoe het PSC zal worden georganiseerd, zoals ten aanzien van de achterliggende ict, de medewerkers enz.
  - De nieuwe inspectiedienst op Sint Maarten is een duidelijk voorbeeld van hoe het in de contacten met burgers beter kan. Deze nieuwe inspectie heeft uitstraling, met klachten van het publiek is daadwerkelijk iets gedaan.

### **Samenwerking met andere organisaties**

--

### **Overige bevindingen**

- In het bijzonder vraagt de commissie aandacht voor de situatie bij de sector ROB (in de toekomst onderdeel van het ministerie van VROMI). Er zijn structurele gebreken in de organisatie. Er zijn onder meer onduidelijke regels en procedures binnen de dienst en het ontbreekt aan goede controlemechanismen (waaronder functiescheiding). Het slecht functioneren van de dienst kan bij de burger het beeld gaan bepalen over de overheid als geheel en is in die zin kwetsbaar voor het draagvlak voor het land Sint Maarten.

### **Veiligheidsdienst Sint Maarten**

*De veiligheidsdienst Sint Maarten maakt onderdeel uit van het ministerie van Algemene Zaken in de Nieuwe Bestuurlijke Organisatie.*

- De veiligheidsdiensten zijn niet opgenomen in de lijst van te toetsen organisaties. De commissie heeft slechts in het specifieke verband van de nieuwe bestuurlijke



organisatie aandacht besteed aan de veiligheidsdienst van Sint Maarten. Voor Sint Maarten is deze zeer specifieke organisatie nieuw.

- Bij de toetsing ging het de commissie met name om het vermogen van de dienst om de continuïteit te verzekeren van de veiligheidsonderzoeken rond benoemingen. De commissie verwijst in dit verband naar de aanbevelingen in het rapport Konfiansa over functies met een verhoogd risico. Ten aanzien van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken zou voor Sint Maarten een probleem kunnen optreden nu de Veiligheidsdienst Nederlandse Antillen per 10 10 10 niet meer fungeert op dat eiland en de veiligheidsdienst Sint Maarten nog niet is ingericht. De commissie heeft vastgesteld dat er echter deugdelijke afspraken zijn gemaakt tussen de samenwerkende veiligheidsdiensten om de essentiële onderzoeken uit te voeren.
- Met betrekking tot Sint Maarten wijst de commissie op het belang van een effectief werkende veiligheidsdienst in het licht van de (internationale) kwetsbaarheden van het land. Diezelfde factoren houden ook een risico in. Een veiligheidsdienst moet professioneel kunnen opereren op afstand van bestuur en politiek. Die afstand zal bewaakt moeten worden en de professionaliteit is gediend met een blijvend intensieve samenwerking met de andere veiligheidsdiensten in het Koninkrijk.

## 8.2 Census office

### BEOORDELING

***Vanwege het belang van een goede basisadministratie voor het functioneren van het land Sint Maarten is de commissie van oordeel dat ondersteuning van de Koninkrijkspartners noodzakelijk is om de Census office in staat te stellen een goede uitvoering van de taken te waarborgen.***

- a. *De commissie ziet dat de Census office belangrijke vorderingen heeft gemaakt bij het verbeteren van de inrichting van de basisadministratie persoonsgegevens.*
- b. *De commissie meent dat aandacht besteed dient te worden aan de positionering van het toezicht. Voor wat betreft de Burgerlijke stand en de Uitgifte ID kaarten kan de Minister van Algemene Zaken de positie van de gezaghebber overnemen. Het Kabinet van de Gouverneur kan het toezicht op de uitvoering van de betreffende rijkstaken volledig op zich nemen.*
- c. *De kwaliteit van de basisadministratie dient verder verbeterd te worden. Zonder een beleid van het bestuurscollege Sint Maarten waarin de opschoning van de basisadministratie als speerpunt van actie genomen wordt, zal de Census office niet in staat zijn een voldoende betrouwbare administratie op te zetten en te onderhouden.*
- d. *De procedures zijn beschreven en de functies onderscheiden en gescheiden, maar er dient binnen de organisatiestructuur meer aandacht geschonken te worden aan de kwaliteitszorg en de continue opschoning.*
- e. *De commissie betwijfelt of de afdeling Burgerzaken thans de minimale kwaliteit heeft om een verantwoorde uitvoering van de Paspoortwet en het Paspoortbesluit te waarborgen, mede omdat ernstige twijfels bestaan aan de betrouwbaarheid van de bevolkingsregisters ( PIVA/GBA). De commissie geeft in overweging de taakverdeling tussen de gouverneur en burgerzaken met betrekking tot de paspoortuitgifte nader te bezien. Het Census office kampt met een kwantitatief en kwalitatief tekort aan medewerkers, vooral op hogere niveaus. De commissie is van oordeel dat hiervoor op korte termijn een oplossing gevonden moet worden.*
- f. *Kwaliteit van dienstverlening is voor een aantal producten, buiten de piekperiodes, redelijk te noemen.*

### TOELICHTING

#### ***Organisatieplannen***

- De census office voert taken uit zowel voor het huidige Eiland, Land en Rijk. Er is geen dienst op Landsniveau die genoemde taakgebieden voor Sint Maarten (?) verzorgt. Er is dus in feite geen sprake van een overdracht, c.q. implementatie van taken.
- Er is een beschrijving van procedures gemaakt. Ook zijn de organisatie en de onderscheiden functies beschreven.
- Niet alle vacatures zijn momenteel ingevuld. Dit heeft te maken met de beschikbaarheid van mensen op Sint Maarten en onder meer met de hoogte van de salarissen voor de onderscheiden functies.

- Er zijn in de loop van de jaren verschillende pogingen gedaan ter verbetering van de basisadministratie. Het census office heeft verschillende plannen opgesteld (waaronder een uitgebreid stappenplan in 2007) om te komen tot een upgrating van organisatie en personeel.

### **Implementatie**

- Het bovenvermeld stappenplan, evenals andere verbeterprojecten, is niet systematisch opgepakt. Dit wijst op een probleem met betrekking tot de noodzakelijke consistentie van beleid en beheer.

### **Bedrijfsvoering**

#### *a. Algemene opmerkingen*

- De kwaliteit van de basisadministratie moet beter. Er zijn verschillende acties gevoerd ter verbetering maar een systematische en consistente aanpak ontbrak. Er bestaat nog veel vervuiling, onder meer door de inschrijving als ingezetenen van personen die in feite op Frans Sint Maarten woonachtig zijn. Ook is er te weinig controle op vestiging en vertrek. Er wonen relatief veel Sintmaartenaren buiten het eiland maar blijven gewoon in de administratie. Veel ingeschreven buitenlanders schrijven zich bij vertrek niet uit.
- Dubbele inschrijvingen met Nederlandse gemeenten is door terugkoppeling sterk gedaald. Dit geldt ook voor het PIVA-gebied. Kwaliteit van de persoonslijsten is verbeterd, maar er moet nog veel werk verzet worden om alle lijsten goed te krijgen. Een positieve ontwikkeling is het initiatief om diegenen die hun stembiljet niet hebben opgehaald op te sporen en vast te stellen of zij op het eiland aanwezig zijn of een adreswijziging niet hebben opgegeven.
- Het voornemen is om sancties toe te passen op burgers teneinde hen ertoe te brengen om adreswijzigingen op te geven.
- In de organisatie zijn onvoldoende garanties voor kwaliteitscontrole ingebouwd voor de processen en de persoonslijsten. De kwaliteit van de afgifte paspoorten wordt zeer nauwkeurig in de gaten gehouden vooral door de jaarlijkse paspoort audits door het Kabinet van de Gouverneur. Er is veel verbeterd, maar de commissie constateert dat de kwaliteit van het bevolkingsregister van dien aard is dat er grote risico's zijn met betrekking tot de juiste afgifte van paspoorten. De commissie geeft in overweging de taakverdeling tussen de gouverneur en burgerzaken met betrekking tot de paspoortuitgifte nader te bezien. Niet duidelijk is of de administratieve organisatie voldoende beschreven is.
- Kwaliteit van dienstverlening is voor een aantal producten verbeterd, maar nog niet over de hele linie.

#### *b. Personeelsbeheer en –beleid*

- Ten opzichte van enkele jaren geleden is er vooruitgang geboekt op personeelsgebied.
- Voor de Census office zijn alle functies aangegeven en beschreven. Census office krijgt nu een betere bezetting (23 fte's). Personeelsinstrumenten worden ook gehanteerd.
- Op het gebied van de scholing zijn de laatste tijd veel activiteiten ondernomen. Samenwerking met Bonaire vormt een deel hiervan.

- Een zorgpunt voor de organisatie is het tekort aan deskundigheid. Onder meer senior functies in de back-office en specialismen zijn moeilijk te vervullen.
  - Een aandachtspunt is de rechtspositie van het personeel. De vraag is of tegen de huidige salarisniveaus voldoende gekwalificeerd personeel aangesteld kan worden
- c. *Integriteitsbeleid*
- Het is van belang dat integriteit een integraal en zichtbaar onderdeel wordt van de bedrijfsvoering van de census office.
- d. *Financiën*
- Voor het revitaliseringplan zijn de nodige middelen uitgetrokken. Echter, het is de vraag of deze middelen ook in de nieuwe situatie beschikbaar blijven. Voor het realiseren van verdere verbeteringen en het aantrekken van gekwalificeerd personeel zal extra budget noodzakelijk zijn
- e. *Beheer*
- Het gebouw is niet optimaal, maar voorlopig bruikbaar tot het nieuwe bestuursgebouw opgeleverd is.
- f. *Contacten met burgers*
- Veelvuldig door de aard van de dienst. Er wordt ook regelmatig informatie via de media gegeven. De commissie wijst ook op het gebouw van de census-office waar burgers vaak (lang) buiten moeten staan wachten.
  - De commissie heeft geen volledig oordeel kunnen vormen over de kwaliteit van de dienstverlening.

#### ***Samenwerking met andere organisaties***

- Met het PIVA-gebied wordt regelmatig en intensief gecommuniceerd over regelgeving, beheer en afstemming en worden onderlinge afspraken gemaakt. Momenteel wordt er vooral samengewerkt met Bonaire.
- Met Nederlandse gemeenten is er een zakelijke samenwerking.

#### ***Overige bevindingen***

- Opschoning van adres- en verblijfgegevens is urgent. Raadpleging van derden is van belang en geeft ook de mogelijkheid tot terugkoppeling ten behoeve van kwaliteitscontrole.
- Het probleem van vervuiling van de basisadministratie zal structureel verholpen moeten worden. Census office zal een inhaalslag moeten maken om in het land Sint Maarten op een acceptabel niveau te kunnen functioneren. Hiervoor zullen ook beslissingen op bestuurlijk niveau genomen moeten worden.

### 8.3 Electorale raad

#### BEOORDELING

***De Electorale Raad Sint Maarten zal in staat zijn verkiezingen en referenda uit te voeren, met in achtneming van de opmerkingen hieronder. Voorts is de commissie van oordeel dat er voorzieningen gecreëerd zullen moeten worden om de onafhankelijkheid van het hoofdstembureau blijvend te verzekeren.***

- a. *De organisatie zelf van de verkiezingen en referenda wordt door het Census office uitgevoerd. De organisatie van de verkiezingen is de afgelopen verkiezingen redelijk geweest maar hierbij dient aangetekend te worden dat het probleem van de samenstelling van het kiezersregister een aangelegenheid is dat steeds terugkeert. Dit zal nodig afdoende geregeld moeten worden op het niveau van bestuur (BC/Land). De commissie is van oordeel dat prioriteit gegeven dient te worden aan opschoning van het kiezersbestand c.q. de basisadministratie persoonsgegevens. Zie hiervoor de bespreking van het onderdeel Census Office.*
- b. *De onpartijdige positie van het hoofdstembureau wordt nu benadrukt door de positie van de gezaghebber als voorzitter van het hoofdstembureau en van het bestuurscollege. De commissie is van oordeel dat er voorzieningen gecreëerd zullen moeten worden om de onafhankelijkheid van het hoofdstembureau blijvend te verzekeren. Een positie op afstand van de politiek is wenselijk. Hierbij dient ook de schijn van beïnvloeding te worden vermeden. Dit dient de nodige aandacht te krijgen en op korte termijn geregeld te worden.*

#### TOELICHTING

- Het hoofdstembureau Sint Maarten is altijd al verantwoordelijk geweest voor de correcte uitvoering van de verkiezingen voor zowel het Land de Nederlandse Antillen als voor het eilandgebied Sint Maarten. Het hoofdstembureau heeft daarbij de zorg voor de kandidaatstelling en de bepaling van de uitslag.
- Afgezien van de opmerkingen over de basisadministratie, worden de verkiezingen Staten en Eilandsraad en de referenda worden qua organisatie naar behoren uitgevoerd.

## 9 Rechtshandhaving

### 9.1 Politie

Voor een aantal inleidende opmerkingen verwijst de commissie korthedshalve naar de inleiding bij de politie Curaçao (paragraaf 6.1)

#### BEOORDELING

**Het is praktisch onmogelijk dat er op 10 10 10 een politiekorps binnen het land Sint Maarten zal zijn dat de elementaire politietaken in verantwoorde mate voor zijn rekening kan nemen. De problemen zijn hier van dien aard dat uitsluitend met een allesomvattende en ingrijpende benadering, het korps er bovenop kan komen.**

- a. De situatie bij het politiekorps Sint Maarten is zorgelijk. Het politiekorps kampt met een fors kwantitatief en kwalitatief tekort aan menskracht en kan slechts zeer ten dele invulling geven aan de politietaak.
- b. De slagkracht bij veranderingen is mede door het kwantitatieve en kwalitatieve personeelstekort zeer beperkt. De professionalisering blijft steken in ad-hoc initiatieven en komt structureel niet van de grond. Verbeteracties worden niet geborgd in de organisatie.
- c. Er is een grote kloof tussen de door het bestuurscollege vastgestelde minimum sterkte en de feitelijke sterkte. Hier zal een grote inhaalslag gemaakt moeten worden die echter wordt bemoeilijkt door de arbeidsmarkt op Sint Maarten voor deze categorie personeel. Ook het absorptievermogen van het korps is een factor waarmee rekening moet worden gehouden.
- d. De commissie vraagt in dit kader aandacht voor de bewaking van de noodzakelijke opleidings- en selectienormen. Verlaging van eisen kan ten koste gaan van de kwaliteit en het draagvlak bij de bevolking.
- e. De commissie beveelt aan te bezien of de Nederlandse taaleis voor bepaalde functies op Sint Maarten kan worden versoepeld.
- f. Het korps dient spoedig helderheid te hebben over het financiële kader voor de politie. Bij het afsluiten van deze rapportage was dit kader niet bekend. De kosten van het nieuwe korps zijn aanzienlijk hoger dan het huidige budget. Het budget zal beperkingen stellen aan de realisatie van het inrichtingsplan.
- g. Integriteitsbewaking verdient een korpsbrede, integrale benadering. Het bureau intern onderzoek dient daartoe te worden versterkt en extern gecoached
- h. Het korps zal een verdere kwaliteitsslag moeten maken om daarmee de condities te vervullen voor een nadere ontwikkeling van de bedrijfsvoering. Er is wel een begin gemaakt.
- i. Voor Sint Maarten mag worden betwijfeld of het korps, gezien de schaalgrootte en de nog zeer basale problemen, binnen enigszins afzienbare termijn in staat zal zijn een afdeling zware/georganiseerde misdaad op te bouwen. Sint Maarten zal naar verwachting gedurende lange tijd aangewezen blijven op samenwerkings- en bijstandsconstructies.
- j. Er is een met Nederlandse assistentie tot stand gekomen inrichtingsplan voor het korps. Het plan is zeer geavanceerd en staat daarmee ver verwijderd van de

*huidige werkelijkheid van het KPSSS. De commissie bepleit een vertaalslag naar het haalbare met een realistische prioritering en fasering.*

- k. Ook met een nuchtere vertaling van het inrichtingsplan, resteert voor Sint Maarten een forse klus. De problemen zijn hier van dien aard dat uitsluitend met een allesomvattende en ingrijpende benadering, het korps er bovenop kan komen. Dit vergt intensieve ondersteuning en advies. Daarbij zal een langdurig ontwikkelingsperspectief gehanteerd moeten worden.*
- l. De autoriteiten van Sint Maarten en de huidige korpsleiding ondersteunen samenwerkingsconstructies en assistentie-activiteiten, onder meer vanuit Nederlandse korpsen. Die steun is een belangrijke voorwaarde voor een succesvol verbetertraject.*
- m. Positief is ook dat met steun van alle betrokkenen, waaronder de vakbond, een nieuwe korpschef is geworven met ruime ervaring in Nederland en in Aruba. De korpsleiding is inmiddels eveneens versterkt met een chef Algemene Politiedienst. De leiding wacht een zware klus die uitsluitend met de volle steun van alle autoriteiten geklaard kan worden.*

## **TOELICHTING**

### **Organisatieplannen**

- Met de consensusrijkswet Politie is de juridische basis gelegd voor het politiekorps voor het Land Sint Maarten.
- Er is een inrichtingsplan Korps Politie Sint Maarten waarin missie, visie, sturingsconcept en de uitgangspunten voor politiezorg en bedrijfsprocessen zijn neergelegd en uitgewerkt. Informatiegestuurde politiezorg en wijkgericht werken in de basispolitiezorg zijn belangrijke uitgangspunten van het plan. Bedrijfsvoering is een belangrijk onderdeel geworden. Het inrichtingsplan is systematisch opgezet. Het plan is voor de Sintmaartense situatie zeer geavanceerd. De formatiesterkte die in het plan is neergelegd is 385 fte's.

### **Implementatie**

- Bij de implementatie van veranderingen wordt het korps sterk gehinderd door het personeelstekort. Zowel de geüniformeerde dienst als de recherche is sterk onderbemand. De huidige korpschef heeft er gedurende lange tijd nagenoeg alléén voor gestaan en wist er, met een bewonderenswaardige inzet, nog het beste van te maken.
- Er is nog geen implementatieplan dat de wijze van realisering van het inrichtingsplan beschrijft.
- Er bestaan verschillende lezingen over de huidige feitelijke sterkte van het KPSSS. De commissie houdt het op een feitelijk beschikbare sterkte van maximaal 100 fte executief personeel.
- Sint Maarten is voornemens om gedurende 5 jaar, 30 fte per jaar te werven. Wervingsacties in het verleden hadden echter een zeer mager resultaat. Dit wekt de verwachting dat het ook in de toekomst moeilijk zal worden om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Bovendien stelt de commissie vraagtekens bij het vermogen van het korps om zoveel nieuwe politieambtenaren op te nemen. De verhouding bestaand –nieuw dreigt uit het lood te raken.

- Het bestuurscollege Sint Maarten heeft als minimale sterkte voor het nieuwe land 60% van de in het inrichtingsplan aangegeven sterkte van 385 fte (inclusief administratief personeel) vastgesteld. Die minimumsterkte is in elk geval per 10 10 10 niet haalbaar.
- Het is nog onbekend hoeveel van de uit Curaçao, Bonaire en Aruba afkomstige leden van het korps zullen kiezen voor de politie op één van de andere eilanden.

*Recherche. Bestrijding van de internationale, zware en georganiseerde misdaad*

- De recherche is thans sterk onderbemand. Het KPC heeft tijdelijk recherchecapaciteit geleverd. Er is bovendien tijdelijke ondersteuning van de Koninklijke Marechaussee en van delen van het RST voor de opheldering van een aantal moorden en gewapende overvallen. Veel zaken blijven liggen. De forensische recherche bestaat uit slechts één, overigens zeer toegewijd ambtenaar die nauwelijks middelen heeft en die alleen is gekwalificeerd voor het basale forensische werk. Voor de opsporing van de vele illegalen op het eiland is vier man beschikbaar die ook de tijdrovende uitzettingen per vliegtuig voor hun rekening nemen.
- Voordat het korps kan toekomen aan de opbouw van een gespecialiseerde eenheid voor de bestrijding van complexe misdadevormen dient het reguliere rechercheproces te worden gestroomlijnd en versterkt. Eerste stap is de kwantitatieve versterking.
- Het KPSSS heeft op dit moment niet de menskracht, deskundigheid en overige infrastructuur om een substantiële bijdrage te leveren aan enigszins complexe internationale onderzoeken. Het is gezien de schaal van het korps en de huidige stand van zaken twijfelachtig of het daartoe binnen afzienbare termijn wèl in staat moet worden geacht. Samenwerkings- en ondersteuningsconstructies zullen hier soulaas moeten bieden.
- Het inrichtingsplan geeft geen uitsluitel over het korpsonderdeel waarin de ambtenaren van de Gemeenschappelijke Voorziening Politie (GVP) worden ondergebracht, welke functies daarvoor in beginsel in aanmerking komen en hoe de samenwerking wordt ingericht
- Voor het overige verwijst de commissie naar de algemene bespreking van de GVP.

## **Bedrijfsvoering**

*a. Algemene opmerkingen*

- Bedrijfsvoering als specialisme is een betrekkelijk nieuw onderdeel van het KPSSS. Het korps heeft nog nauwelijks kunnen investeren in de opbouw van deze functie. Binnen het KPSSS is vanaf 2007 gewerkt aan verbetering. Het KPSSS heeft in 2009 een hoofd Bedrijfsvoering aangesteld. Vanuit Nederland ondersteunen twee deskundigen de korpsleiding op dit terrein.
- Uit de evaluatie van PVNA blijkt dat op een aantal terreinen verbeteringen zichtbaar zijn. Gezien de onderbezetting bij het korps en de geringe capaciteit om projecten voor te bereiden en uit te voeren, is de vraag of die ontwikkeling in de huidige situatie kan doorzetten.
- De huidige afhankelijkheid van het ministerie van Justitie van de Nederlandse Antillen voor de uitvoering van bedrijfsvoering levert veel vertraging op en beperkt



de ruimte voor de korpsleiding. Dat zou in de nieuwe situatie efficiënter moeten kunnen lopen.

- De mate waarin de bedrijfsvoering binnen het politiekorps moet worden ontwikkeld hangt af van de beslissingen over de inrichting van de Sintmaartense bestuursorganisatie en de keuze voor een centrale of decentrale onderbrenging van bedrijfsvoeringsfuncties binnen die bestuursorganisatie.

*b. Personeelsbeheer en -beleid*

- Personeelsbeheer en -beleid zijn nu nog een verantwoordelijkheid van het land. Daar bestaan achterstanden. Via het PVNA zijn stappen gezet om die achterstand voor de justitiesector te verkleinen.
- Er is geen sprake van een gericht opleidingsbeleid. Nodig is een meerjaren-opleidingsprogramma waarvoor een substantieel deel van het budget beschikbaar moet komen. Het is thans onduidelijk hoe het korps Sint Maarten gaat voorzien in zijn opleidingsbehoefte.
- Er is nog geen nieuw functiehuis vastgesteld waardoor medewerkers nog niet op nieuwe functies kunnen worden geplaatst. Dit levert vertraging op bij de inrichting van de nieuwe organisatie.
- Het probleem dat Sint Maarten heeft bij de werving van gekwalificeerde krachten voor de politie, en waarschijnlijk bij meer overheidsdiensten, wordt deels veroorzaakt door een taalprobleem. Een goede beheersing van het Nederlands blijkt nogal eens een onoverkomenlijke hobbel. Het is de vraag of die beheersing wel altijd nodig is. De conversatie zal in de praktijk nauwelijks een probleem zijn en het is de moeite waard te onderzoeken of in sommige sectoren de stukken niet ook in het Engels opgemaakt zouden kunnen worden. De toelatingseisen kunnen dan vervolgens worden aangepast.

*c. Integriteitsbeleid*

- Integriteit binnen het korps is een probleem. De leiding pakt disciplinaire zaken wel op en stelt voorbeelden. Er is echter geen sprake van een structurele benadering.
- Er is een Bureau Interne Zaken dat bestaat uit twee politieambtenaren. Het bureau is kwalitatief zwak bezet. De doorlooptijd van onderzoeken is lang.
- Er is meer structurele aandacht nodig voor integriteitsbewaking, Het bureau interne zaken kan daarbij een belangrijke, ook beleidsvoorbereidende rol vervullen. Het bureau dient daartoe geprofessionaliseerd te worden waarbij externe ondersteuning nodig zal zijn.
- Een bijkomend probleem is dat uitgevoerde onderzoeken lang blijven liggen op het bureau van de verantwoordelijke autoriteiten. De disciplinaire slagkracht van de korpschef gaat op die manier verloren.

*d. Financiën*

- De omvang van het in het inrichtingsplan beschreven korps is 385. Binnen de thans beschikbare financiële middelen is die sterkte niet te bekostigen. Bij het afsluiten van deze tekst was er nog geen duidelijkheid over de vraag of de begroting bij het inrichtingsplan aanvaardbaar is voor de bestuur van het nieuwe land en of een korps van de voorgesteld omvang duurzaam financierbaar is door het land.
- Er is nog geen meerjarenbegroting of -raming. Evenmin een meerjarenbeleid. Die zijn noodzakelijk om voor het korps beleidslijnen uit te zetten voor langere periodes dan een jaar en de financiering van plannen zeker te stellen.

e. *Beheer*

- Het beheer staat nog in de kinderschoenen. Er is geen beleidscyclus en geen planning- en controlcyclus. Sint Maarten is voornemens om pas te beginnen met een planning- en controlcyclus, nadat de bedrijfsvoeringsorganisatie op orde is.
- Er is een bedrijfsprocessen-systeem (Actpol) dat echter niet of nauwelijks wordt gebruikt. Medewerkers moeten hierin worden opgeleid en vervolgens op het gebruik worden aangesproken.

f. *Contacten met burgers*

- Het korps heeft een negatief imago bij de bevolking. Eerste prioriteit is het verbeteren van de prestaties. Vervolgens kan een gericht PR-beleid tot stand komen.
- Een succesvol initiatief, ook voor de relatie tot het publiek, is de introductie van de surveillerende *bikers* op Sint Maarten.

### **Samenwerking met andere organisaties**

- De autoriteiten van Sint Maarten en de korpsleiding ondersteunen samenwerkingsconstructies en assistentie-activiteiten, onder meer vanuit Nederlandse korpsen. Die steun is een belangrijke voorwaarde voor een succesvol verbetertraject.
- KPC, KMar en RST ondersteunen het KPSSS bij het onderzoek naar een aantal zware misdrijven.
- Er is een twinning-relatie met de politiekorpsen Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid.
- Vijf implementatiemanagers van de Nederlandse politie zijn geworven om te ondersteunen bij de uitvoering van het implementatieplan en de verhoging van de kwaliteit van het korps.
- Er wordt met het OM zaaksoverleg gevoerd. Verder functioneert een driehoeksoverleg. De effectiviteit van het driehoeksoverleg lijdt onder het ontbreken van beleidsondersteuning.

### **Overige bevindingen**

- Het ambitieniveau van het met Nederlandse assistentie tot stand gekomen inrichtingsplan is zeer hoog. De problemen bij het korps Sint Maarten zijn zeer basaal. Bij de huidige staat van het korps past realisme. Zou men wensen vast te houden aan het plan, dan zal zeer realistisch gefaseerd moeten worden. Een aantal ambities zal langdurig geparkeerd moeten worden. Zelfs dan zal realisatie van het inrichtingsplan zeker 5 à 10 jaar vergen. Ook de ervaring in Nederland met de introductie van de informatiegestuurde politie rechtvaardigt deze verwachting.
- Binnen de ambtelijke organisatie van Sint Maarten is geen ervaring met justitiële beleidsvoorbereiding en uitvoering. Dat is een belemmering bij het implementeren van de plannen voor een eigen politiekorps. Het ministerie van Justitie is in opbouw.
- Sint Maarten is voornemens lager gekwalificeerde politiemensen in dienst te nemen voor de eenvoudige taken. Op die wijze kan de druk op de politie worden verlicht, maar het biedt geen oplossing voor het schrijnend tekort in de surveillance en de recherche. De commissie vraagt in dit kader aandacht voor de bewaking van de

noodzakelijke opleidings- en selectienormen. Verlaging van eisen kan ten koste gaan van de kwaliteit en kan het toch al lage vertrouwen in de politie bij het publiek onder druk zetten.

## 9.2 Gevangenis

### BEOORDELING

**De commissie is van oordeel dat Pointe Blanche gevangenis in de volle breedte structurele gebreken vertoont. De situatie vraagt om een brede, integrale aanpak.**

- a. *Directie en medewerkers zijn creatief binnen de bestaande mogelijkheden maar er kan niet structureel worden gewerkt aan de oplossing voor problemen.*
- b. *Er is sprake van een nijpend personeelstekort, met name in de staffuncties. Ook executief is Pointe Blanche onderbemend. Het is lastig om geschikte mensen te vinden. Wervingsrondes in het verleden hadden een gering resultaat.*
- c. *Een crisisbrief met plan van aanpak van de directie van Pointe Blanche aan de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen van februari 2007 maakt melding van zeer problematische personeelssituatie. Gesproken wordt van een onverantwoord lage personeelsbezetting, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin. De directie moet zich volgens de brief dagelijks bezighouden met crisismanagement. Aan het werkelijk runnen van een goede gevangenisinstelling, gericht op zowel detentie als bejegening en resocialisatie, komt men niet toe. De inhoud van de brief heeft nog niets aan actualiteit ingeboet.*
- d. *Pointe Blanche probeert de jeugdige gedetineerden zoveel mogelijk te scheiden van de overige. Er is sprake van een bescheiden dagprogramma. De directie wordt thans geconfronteerd met rivaliserende jeugdbendes die in de inrichting hun conflict proberen voort te zetten. Ook zij worden gescheiden. Overplaatsingen van jeugdigen naar het GOG op Curaçao verloopt volgens de directie zeer moeizaam. Voor de situatie rond jeugdige gedetineerden verwijst de commissie naar het gestelde bij de bespreking van het GOG op Curaçao.*
- e. *Bij het bezoek en tijdens de gesprekken met de leiding bleek dat Pointe Blanche met een grote inzet en veel creativiteit van de directie en personeelsleden gaande wordt gehouden, maar dat er geen sprake is van een infrastructuur waarmee ook maar enigszins voldaan kan worden aan de professionele standaarden van bedrijfsvoering, differentiatie en bejegening van gedetineerden. Het verbaast de commissie dan ook enigszins dat Pointe Blanche zo weinig aandacht heeft in vergelijking met Bon Futuro gevangenis op Curaçao. De situatie op Curaçao is wellicht explosiever, maar structureel gezien kampt Pointe Blanche met soortgelijke problemen. De commissie Camelia-Römer kwam destijds ook tot grotendeels gelijke aanbevelingen voor beide inrichtingen.*
- f. *De commissie vraagt aandacht voor de noodzaak van een regulier overleg tussen gevangenisdirecties van de eilanden, inclusief Aruba. Het overleg kan onder andere worden gebruikt om de gang van zaken bij noodzakelijke overplaatsingen van gedetineerden te stroomlijnen.*

### TOELICHTING

#### Organisatieplannen

- Er zou een reorganisatieplan liggen waarin zou zijn opgenomen de noodzakelijke personele versterking. Het is de commissie niet duidelijk geworden of met het plan

hetzelfde is bedoeld als de brief van 2007 aan de minister van Justitie. Voor de uitvoering van verbeteringsplannen is budget aangevraagd bij de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen en aan het PVNA. Het meest dringend behoefte is aan een HRM-medewerker, een hoofd bedrijfsvoering, een ICT-medewerker en een psycholoog.

## **Implementatie**

- Implementatie van de noodzakelijke verbeteringen blijft vooralsnog uit door gebrek aan financiële middelen en personeel. Er is sprake van ad hoc oplossingen voor acute problemen.
- Men is creatief binnen de bestaande mogelijkheden. Zo worden er deels met externe hulp prijzenswaardige dagactiviteiten opgezet.
- Er is sprake van een apart, maar bescheiden dagprogramma voor jeugdigen.
- De contacten tussen de leiding en de belangenvereniging van gedetineerden zijn goed. Gewaakt moet worden tegen een te grote afhankelijkheid van de vereniging, een risico dat zich al gauw voor kan doen in het improvisatieklimaat dat heerst in Pointe Blanche.

## **Bedrijfsvoering**

### *a. Algemene opmerkingen*

- Pointe Blanche huisvest ongeveer 140 gedetineerden. Ongeveer één derde is tussen de 16 en 24 jaar.
- Van een professionele bedrijfsvoering is door gebrek aan kader nog geen sprake.
- Er is een commissie van toezicht onder voorzitterschap van een rechter.

### *b. Personeelsbeheer en –beleid*

- De commissie Camelia-Römer (2006) noemde ook het personeelstekort als belangrijke probleemfactor, naast het gebrek aan financiën en materiaal. Volgens deze commissie stelt de directie Justitie van de Nederlandse Antillen geen prioriteit aan zaken met betrekking tot financiën of personeel van PB.
- Pointe Blanche maakte geen deel uit van de CPT-rapportage van de Raad van Europa uit 2007. De laatste CPT-rapportage dateert van 2002. Daarin werd overigens ook al melding gemaakt van een kritieke personele situatie. De Nederlandse onderzoekers Vegter en de Lange, die de Gouverneur ondersteunen inzake de rapportage over de CPT-standaarden, nemen Pointe Blanche wel mee en constateerden in mei 2009 herhaald een aanzienlijk personeelstekort. Het vereiste van Nederlanderschap zou bij de werving een probleem vormen. Ook zou de afwikkeling op hoog ambtelijk/politiek niveau van ontslaaanvragen door de directeur te lang duren waardoor vacatures niet kunnen worden opengesteld.
- Aan Pointe Blanche is één Nederlandse technische bijstander verbonden wiens contract binnenkort zou moeten worden verlengd.

### *c. Integriteitsbeleid*

- Er is geen sprake van een structureel integriteitsbeleid. Er waren integriteitsschendingen, die ook zijn onderzocht. De procedures zijn traag waardoor personeelsleden lange tijd een formatieplaats blijven bezetten.

*d. Financiën*

- Het financiële kader schiet tekort om de noodzakelijke verbeteringen, gebouwendijk en personeelsmatig, door te voeren.

*e. Beheer*

--

*f. Contacten met burgers*

- Er is een klachtenregeling voor gedetineerden en een stichting die opkomt voor hun belangen.

**Samenwerking met andere organisaties**

- Er wordt goed samengewerkt met de detentie-inrichting in Bonaire, ook voor overplaatsingen.
- Er is geen gestructureerd overleg van gevangenisdirecties van de eilanden, inclusief Aruba. Dat zou wel in een behoefte voorzien, met name ook voor het maken van afspraken over overplaatsingen van gedetineerden.
- Met de justitiële instanties op Sint Maarten vindt ad hoc overleg plaats.

**Overige bevindingen**

--

### 9.3 Nieuwe Toelatingsorganisatie

*De commissie heeft zich bij de toetsing van de vreemdelingenketen en grensbewaking grotendeels moeten beperken tot de beoordeling van de nieuwe toelatingsorganisatie. Er was geen gelegenheid om ook de overige onderdelen van de keten, met name het vreemdelingentoezicht, de uitzettingsprocedure en de grensbewaking, grondig te toetsen. Wat deze laatste onderdelen betreft, zal hieronder worden volstaan met enkele algemene observaties. In dit kader zullen ook de knelpunten bij de douane op Sint Maarten worden besproken.*

#### **BEOORDELING**

***Op 10 10 10 zal de Nieuwe Toelatingsorganisatie nog niet in staat zijn volledig te functioneren. Sint Maarten zal externe assistentie behoeven bij het completeren van de organisatie.***

***De commissie heeft zorgen over de grenscontrole op Sint Maarten, met name ook aan de kust en in de haven. De samenwerking tussen de betrokken diensten zou moeten worden geïntensiveerd.***

- a. *De opbouw van de nieuwe toelatingsorganisatie (NTO) van het toekomstige land Sint Maarten kende een moeizame start. De afstand tot Curaçao (i.c. het Land Nederlandse Antillen) is groot. Daarbij speelt mee dat Sint Maarten de afgelopen jaren weinig aandacht heeft gehad van het land Nederlandse Antillen, zeker op het gebied van de vreemdelingenketen.*
- b. *De NTO heeft zich moeten losmaken van een groot aantal organisaties op lands- en eilandsniveau. Het proces is een goed voorbeeld van de zeer gecompliceerde ontvlechting die moet plaatsvinden, wanneer zoveel diensten van overheden aan elkaar gevlochten zijn. Een dergelijk proces kost heel veel tijd.*
- c. *De opbouw van de NTO verkeert nog in een pril stadium. Medewerkers van de vreemdelingendienst en de medewerkers van het plaatselijk hoofd politie (PHP) zijn tezamen gehuisvest maar werken nog voornamelijk apart van elkaar. Op dit moment is de inzet erop gericht om de integratie naar één organisatie te realiseren. Inhoudelijk is er nog weinig opgezet.*
- d. *De lokale belangen van betrokken partijen zijn groot en vormen een potentieel risico voor de professionele taakuitvoering van een kleine en kwetsbare vreemdelingenorganisatie. Een actief integriteitsbeleid is belangrijk.*
- e. *Er zijn veel achterstanden in de vergunningverlening opgelopen.*
- f. *Er is nog geen instellingsbesluit voor de NTO waarin de beslissingsbevoegdheid tot vergunningverlening is geregeld. Deze ligt momenteel nog bij de gezaghebber.*
- g. *Mede door de complexiteit van de oude organisatie heeft de NTO heeft nog geen budget en het hoofd NTO kan niet beschikken over werkkapitaal, hetgeen de opbouw van de organisatie vertraagt.*
- h. *Er zijn onlangs 11 nieuwe mensen aangenomen, waardoor de organisatie nagenoeg op sterkte is. Er wordt echter nog gezocht naar een hoofd bedrijfsvoering, een adviseur en twee juristen. Een goede vervulling van deze functies is cruciaal.*

- i. Het huidige hoofd van de NTO, de enige politiefunctionaris in het geheel, heeft te kennen gegeven te willen vertrekken. Het is niet duidelijk op welke wijze Sint Maarten zal voorzien in de opvolging.*
- j. De organisatie maakt gebruik van een centraal systeem voor de inrichting van de informatievoorziening, het zogenaamde Foreign Migration System (FMS), waarmee informatie over vreemdelingen kan worden gedeeld met de andere (ei)landen binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk. Het systeem kan de integriteit binnen het proces bevorderen onder meer omdat het functie-scheiding als een van de uitgangspunten heeft, maar kampt op dit moment nog met forse kinderziektes. Het is niet duidelijk of binnen het PVNA budget is vrijgemaakt om het systeem goed af te ronden en om zorg te dragen voor updates en onderhoud. Bij overdracht aan de NTO ontstaan continuïteitsrisico's.*
- k. Bestaande fricties tussen de te integreren organisaties zijn een barrière bij de opbouw van de nieuwe organisatie. Het is van belang dat deze fricties worden opgelost.*
- l. Gezien het grote aantal illegalen op Sint Maarten verdient de forse achterstand bij het uitzetten van vreemdelingen grote aandacht. Met name de onderbezetting bij de desbetreffende afdeling van de politie baart de commissie zorgen.*
- m. De commissie heeft geconstateerd dat de onderlinge regeling vreemdelingenketen niet bij alle betrokkenen bekend is en dat zij niet op de hoogte zijn van de vorderingen.*
- n. De commissie heeft zorgen over de grenscontrole op Sint Maarten, met name ook bij de zeehaven en langs de kust. De commissie meent dat een oplossing voor de capaciteitstekorten kan worden gevonden door intensivering van de samenwerking tussen de betrokken diensten (immigratie, politie, douane, Kmar en kustwacht). Gezien de schaal van Sint Maarten ligt een vergaande integratie van douane en immigratie voor de hand.*
- o. De personeelssituatie bij de Douane op Sint Maarten baart de commissie ernstig zorgen.*

## **TOELICHTING**

### **Organisatieplannen**

- In de nieuwe organisatie wordt de vreemdelingendienst van de politie gefuseerd met het Plaatselijk Hoofd Politie (PHP), zijnde de Gezaghebber. Thans is de gezaghebber nog aangewezen als bevoegd gezag voor de afgifte van vergunningen. In de NTO wordt een scheiding aangebracht tussen het administratieve gedeelte van de vreemdelingenketen en het uitvoerende gedeelte, zoals de grensbewaking en de uitzetting van vreemdelingen. De politie zal geen onderdeel meer uitmaken van de NTO en de rol van de gezaghebber komt dan ook te vervallen. Daarmee wordt de NTO een civiele organisatie.
- Er is een opzet van de nieuwe toelatingsorganisatie, waarin alle werkprocessen zijn omschreven.
- Het instellingsbesluit van de NTO moet nog worden opgesteld. Hierin zal het mandaat aan de Gezaghebber als ondertekenaar van de beschikkingen, worden ingetrokken. Niet duidelijk is wanneer dat gebeurt.



## Implementatie

- De implementatie wordt volgens de huidige leiding gehinderd door het ontbreken van een instellingsbesluit, het ontbreken van een budget, kinderziektes in het nieuwe systeem FMS en door de cultuurverschillen tussen de te integreren instellingen.
- Er is sprake van achterstanden in de vergunningverlening die eerst moeten worden weggewerkt voordat volledig binnen de NTO gewerkt kan worden. De commissie heeft geen duidelijkheid kunnen krijgen over de omvang van de werkvoorraad .

## Bedrijfsvoering

### a. *Algemene opmerkingen*

--

### b. *Personeelsbeheer en -beleid*

- De samenwerking op het persoonlijk vlak tussen de medewerkers van PHP en van de Vreemdelingendienst verloopt goed, maar de organisatorische samenwerking verloopt stroef.
- Naar verwachting zullen de desbetreffende medewerkers van het kabinet van de Gezaghebber overgaan naar de NTO. De medewerkers Naturalisatie, voorheen ondergebracht bij PHP, zijn al ondergebracht bij de NTO.
- Er zijn onlangs 11 nieuwe mensen aangenomen, waardoor de organisatie qua uitvoering nagenoeg op sterkte is. Er wordt echter nog gezocht naar essentiële functionarissen als een hoofd bedrijfsvoering, een adviseur en twee juristen. Het risico bestaat dat de huidige organisatie weliswaar de relatief eenvoudige zaken aankan, maar dat de kennis ontbreekt voor meer complexe zaken. Juridische expertise is hard nodig.
- Het huidige hoofd van de NTO heeft te kennen gegeven te willen vertrekken. Het is nog onduidelijk op welke wijze Sint Maarten wil voorzien in de opvolging.
- Er is een handboek voor het personeel. De commissie heeft geen duidelijkheid kunnen krijgen over de status van het handboek.

### c. *Integriteitsbeleid*

- De toelatingsorganisatie is erg kwetsbaar als het gaat om integriteit. Dat vereist een forse investering in het versterken van de weerbaarheid van de medewerkers door middel van trainingen en dergelijke. Hiervoor is thans onvoldoende aandacht.
- Er is geen gedragscode.
- Het nieuwe ict-systeem FMS kent beveiligingen tegen integriteitsschendingen onder meer door de verplichte scheiding van functies en bevoegdheden.

### d. *Financiën*

- Het hoofd van de NTO kan niet beschikken over werkkapitaal, wat de aanschaf van goederen lastig maakt. De opbouw van de organisatie stagneert daardoor.
- Er was ten tijde van de toetsing nog geen post voor de NTO opgenomen op de begroting van 2011.

e. *Beheer*

ICT

- De nieuwe toelatingsorganisatie heeft het Foreign Migration System (FMS) geïmplementeerd. Dit systeem is speciaal ontwikkeld voor de NTO's op alle eilanden. Het systeem is verwant aan het Border Management System (BMS). Deze systemen kunnen aan elkaar worden gekoppeld en informatie uitwisseling is mogelijk. FMS is fraudebestendiger dan het oude systeem (NAVAS). Het systeem kent nog vele kinderziektes, die volgens de leiding nog niet door ACT (het bedrijf dat het systeem heeft ontwikkeld op Curaçao) uit het systeem zijn gehaald
- Op dit moment wordt FMS naast het oude NAVAS systeem gebruikt. NAVAS wordt echter niet meer gevuld met nieuwe informatie. Ook de verzoeken om verlenging van een *bestaande* vergunning worden in het nieuwe systeem ingevoerd.

Huisvesting

- Op Sint Maarten was de behuizing van de vreemdelingendienst abominabel. In korte tijd is in samenwerking met het PVNA een nieuw gebouw gevonden. Het gebouw is nieuw ingericht en in september 2009 opgeleverd. De medewerkers werken inmiddels enige maanden samen in het nieuwe gebouw.

f. *Contacten met burgers*

- De commissie heeft zich geen oordeel kunnen vormen over de wijze waarop het contact met burgers zal verlopen in de nieuwe situatie. De commissie gaat er vanuit dat de volledige implementatie van de NTO positieve effecten zal hebben op de contacten met burgers.

**Samenwerking met andere organisaties**

- Het is de commissie niet gebleken dat tussen Curaçao en Sint Maarten samenwerking en uitwisseling plaatsvindt. Gezien het grote aantal raakvlakken en het gedeelde automatiseringssysteem is dat een gemis.
- Het geautomatiseerde systeem maakt het mogelijk zaaksinformatie op eenvoudige wijze te delen.
- Er is een onderlinge regeling (OR) vreemdelingenketen tussen Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden/Nederland. De regeling betreft onder meer de afstemming, info-uitwisseling en professionaliteitsbevordering. Het plan van aanpak n.a.v. de OR is in december 2009 door de politieke stuurgroep geaccordeerd. In het kader van de OR is een werkgroep opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van Curaçao, Sint Maarten en Nederland. De werkgroep heeft de doelstellingen en de voortgang van de diverse projecten inzichtelijk gemaakt en is begonnen met de uitvoering van zogenaamd budgetneutrale projecten.
- Het is de commissie gebleken dat de onderlinge regeling nog onvoldoende leeft bij betrokkenen. Meerdere gesprekspartners geven aan zich niet betrokken te voelen en niet op de hoogte te zijn van de vorderingen.

**Overige bevindingen**

- Er is op Sint Maarten sprake van een grote achterstand bij de daadwerkelijke uitzetting van illegale vreemdelingen. Het zou hier gaan om zeer aanzienlijke

aantallen gaan. Een grote factor is de forse onderbezetting van de desbetreffende afdeling van de politie. Ook het ontbreken van een adequate detentieruimte voor uit te zetten vreemdelingen speelt een rol. De politiecellen in Philipsburg zijn daarvoor niet geschikt. Naar verwachting zal in de eerste helft van 2011 een nieuwe detentieruimte worden opgeleverd die plaats biedt aan 64 vreemdelingen.

- Het is de commissie gebleken dat er op Sint Maarten capaciteitstekorten zijn bij de grenscontrole. Met name de controle bij de zeehavens (inclusief de controle op cruiseschepen) en het mobiel toezicht aan de kusten en baaien laat te wensen over. Ook ontbreekt het –enkele goede uitzonderingen daargelaten- aan structurele samenwerking tussen de verschillende partners. Volgens één van onze gesprekspartners wordt er nog teveel vanuit de eigen organisatie gewerkt en niet breder gekeken.
- Er valt naar het oordeel van de commissie winst te boeken door uitbreiding en intensivering van samenwerkingsconstructies tussen immigratie, politie, douane, Kmar en kustwacht. Dit kan deels een oplossing betekenen voor het capaciteitsprobleem, maar kan ook de effectiviteit van de bewaking en controle vergroten. Met name op Sint Maarten kan -verdergaand- gedacht worden aan integratie van douane en immigratie. Dit kan de aanzienlijke capaciteitstekorten verlichten.
- De personeelssituatie bij de Douane op Sint Maarten baart de commissie ernstig zorgen. Thans zijn bij de Douane 13 fte bezet van de oorspronkelijk voorziene formatie van 20 à 25. Wervingsacties hebben tot op heden weinig resultaat opgeleverd, waarbij het taalprobleem een rol speelt. Tot de huidige formatie behoren 5 technische bijstanders die per 1 januari 2011 zullen terugkeren. Nederland zou niet wensen in te stemmen met een verlenging. Drie fte bestaat uit gedetacheerden uit Curaçao van wie er waarschijnlijk twee zullen terugkeren. Daarmee ontstaat per 1 januari aanstaande een noodsituatie die dringend aandacht vraagt. De commissie wijst erop dat de douane op Sint Maarten, die geen fiscale taak heeft, een belangrijke rol vervult in het tegengaan van onder meer vuurwapensmokkel en de handel in verdovende middelen, waarmee de douane een essentiële schakel vormt bij de bestrijding van de criminaliteit op het eiland.

## 9.4 Landsrecherche

### BEOORDELING

***De commissie is er niet van overtuigd dat Sint Maarten op 10 10 10 kan beschikken over een – op een basaal niveau – functionerende landsrecherche. Dat is, gegeven de schaal en de kwetsbaarheden van Sint Maarten, wél nodig.***

- a. *De implementatie van regelgeving voor de inrichting van landsrecherches op Sint Maarten en Curaçao is vertraagd waarbij een rol speelt het capaciteitstekort op het parket PG. Het is van groot belang dat deze implementatie ter hand wordt genomen inclusief het daartoe noodzakelijke overleg met Curaçao*
- b. *De commissie acht een zware beheersrol voor de Procureur-Generaal belangrijk voor het goed functioneren van de landsrecherche. Versterking van het parket-PG, conform het inrichtingsplan OM, is hiervoor noodzakelijk.*
- c. *Het is van belang dat zo spoedig mogelijk financiële middelen ter beschikking komen voor de bouw van de landsrecherche op Sint Maarten. Bij het afsluiten van het rapport was het financiële kader nog niet bekend.*
- d. *De inrichting van een landsrecherche is nog in een prille beginfase. De kwartiermaker, tevens beoogd hoofd, treft enige voorbereidingen, maar kan zich in verband met zijn huidige functie niet eerder dan in juni volledig wijden aan zijn taak.*
- e. *Het is niet duidelijk hoe de bemensing van de landsrecherche zal plaatsvinden. De commissie wijst erop dat wervingscampagnes voor gekwalificeerde politiemensen tot op heden een zeer mager resultaat hadden. Waar de kwartiermaker voor de startformatie een beroep wil doen op ervaren rechercheurs bij de politie, wordt het probleem alleen maar verschoven. De politie wordt al geplaagd door onderbezetting en kan een aderlating als deze niet hebben. Het is, gegeven deze omstandigheden, zeer de vraag of de landrecherche op 10 10 10 kan starten met een reële basisbezetting.*
- f. *Gezien de wenselijkheid van concordantie in regelgeving en inrichting van de landsrecherches op Curaçao en Sint Maarten is regievoering door het parket PG van groot belang.*
- g. *Een nauwe samenwerking tussen de kwartiermakers van de landen Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden, bij voorkeur met betrokkenheid van Aruba, ligt voor de hand waarbij men elkaar in de praktijk ook hulp en steun kan bieden. Ook benadrukt de commissie de wenselijkheid van samenwerking met de Nederlandse rijksrecherche conform het gesteld in de Slotverklaring van 2 november 2006.*

### TOELICHTING

#### Organisatieplannen

- Er is een concept landsbesluit landsrecherche. Tevens ligt voor een concept instructie landsrecherche van de procureur-generaal (PG) voor Curaçao en Sint Maarten en een plan van aanpak verbetering landsrecherche op de Nederlandse Antillen en Aruba.

- Dit laatste is het resultaat van het werk van een gemengde werkgroep met betrokkenheid van Nederland. Ook een ontwerp mandaatsbesluit voor het beheer van de landsrecherche ligt gereed.

### **Implementatie**

- Er is nog geen organisatie- en inrichtingsplan met formatieplan, zoals voorzien in het plan van aanpak.
- De kwartiermaker en beoogd chef van de landsrecherche is eerst rond 1 juni 2010 beschikbaar. De kwartiermaker heeft het voornemen, te starten met een aantal rechercheurs van het politiekorps st Maarten. De formatie zou volgens het plan van aanpak moeten doorgroeien naar 16 fte.

### **Bedrijfsvoering**

#### *a. Algemene opmerkingen*

- De bedrijfsvoering van de nieuwe landsrecherche moet nog worden opgebouwd.
- In het plan van aanpak wordt voorgesteld de PG, ter versterking van zijn gezagspositie, een zware beheersrol te geven ten aanzien van de landsrecherche. Dit zou kunnen via een mandateringsmodel. (Een concept-mandaatbesluit is gereed.) De commissie is voorstander van een zware beheersrol voor de PG. Daartoe moet de bezetting van het parket PG worden versterkt. De beleidsmedewerker die in het plan van aanpak is voorzien voor het parket PG, is er nog niet. Evenmin de integriteitsofficier, zoals die eveneens in het plan van aanpak is voorzien. De PG heeft aangegeven daarvoor de nog aan te trekken coördinerend rechercheofficier voor het parket PG te willen inzetten. Deze wordt thans geworven.
- Het is niet bekend of de beheersdiensten van het land Sint Maarten inrichtingseisen gaan opleggen aan de landsrecherche in oprichting. Dat zou problemen kunnen opleveren voor een gemeenschappelijk, gemandateerd beheer door de PG.

#### *b. Personeelsbeheer en –beleid*

- Er zijn nog geen functie- en opleidingseisen geformuleerd. Het is onbekend hoe wordt vormgegeven aan de wens dat de kwaliteitseisen voor de Sintmaartense landsrecherche en die voor de Rijksrechercheurs gelijk moeten zijn.

#### *c. Financiën*

- De commissie heeft gedurende de toetsingsperiode geen informatie verkregen over de financiering van de startformatie en gewenste eindformatie.

#### *d. Beheer*

- Voor wat betreft het beheer van de landsrecherche wordt korthedshalve verwezen naar de algemene opmerkingen.

#### *e. Contacten met burgers*

- Gegeven de huidige stand van de ontwikkeling kan de commissie zich hieromtrent geen oordeel vormen.

### **Samenwerking met andere organisaties**

- Van belang is allereerst een gestructureerde samenwerking tussen de kwartiermakers van Sint Maarten, Curacao en de BES-eilanden, bij voorkeur met betrokkenheid van Aruba. Voorts kunnen door samenwerking piekbelastingen bij de landsrecherche worden opgevangen.
- In de Slotverklaring van november 2006 is voorzien in samenwerking met de Nederlandse Rijksrecherche. De commissie vindt een dergelijke samenwerking belangrijk voor de opbouw van de landsrecherche. Door samenwerking en afstemming kan ook een te groot verschil in taakuitvoering binnen het Koninkrijk worden vermeden. Ook kan expertise-uitwisseling plaatsvinden.

### **Overige bevindingen**

- In het plan van aanpak wordt voorgesteld niet-strafrechtelijke integriteitsonderzoeken binnen de overheidsorganisatie door de reguliere politie en niet door de landsrecherche te laten uitvoeren. Gelet op de noodzakelijke afstand en professionaliteit van het onderzoek in een kleinschalige omgeving als die van Sint Maarten, plaatst de commissie vraagtekens bij de wenselijkheid van die keuze. De vraag is ook of het korps politie al in staat is dergelijke onderzoeken op het vereiste niveau te verrichten.

## 10 Instituties

### 10.1 Raad van Advies en Algemene Rekenkamer

*De Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer zijn vergelijkbare organisaties. De voorbereidingen voor de Raad van Advies en voor de Algemene Rekenkamer van Sint Maarten zijn in een vergelijkbaar stadium. De commissie bespreekt beide organisaties derhalve in één rapportage.*

#### **BEOORDELING**

***De commissie meent dat Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer van wezenlijk belang zijn voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. De commissie is daarom bezorgd over de stand van zaken met betrekking tot de voorbereidingen van beide instituties. Zonder ondersteuning vanuit de partners binnen het Koninkrijk zal Sint Maarten niet in staat zijn om de functies van de beide colleges uit te voeren.***

- a. *De commissie heeft vastgesteld dat zij niet over organisatieplannen van beide organisaties kon beschikken omdat hierover nog geen besluitvorming had plaatsgevonden in het bestuurscollege van Sint Maarten.*
- b. *Uit gesprekken van de commissie is gebleken dat eind april nog geen begroting voor beide colleges was opgesteld.*
- c. *Sint Maarten wil samenwerken met de Raad van State en met de Nederlandse Algemene Rekenkamer. De contacten met beide Nederlandse instituties hebben echter nog niet geleid tot daadwerkelijke samenwerkingsovereenkomsten. Naar verluidt zou begin mei een medewerker van de Nederlandse Algemene Rekenkamer op Sint Maarten komen om te inventariseren wat nodig is.*
- d. *De commissie erkent dat het opzetten van instituties zoals de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer voor Sint Maarten lastig is. De directe ervaring met dergelijke instituties ontbreekt terwijl het functioneren van deze instituties voor een belangrijk gedeelte afhankelijk is van ervaring van de leden en de ondersteuning.*
- e. *De commissie vraagt om verschillende redenen aandacht voor het benoemingstraject van de leden van de Raad van Advies en van de Algemene Rekenkamer. In de landsverordening van Sint Maarten is een procedure opgenomen voor de benoeming van leden van de Raad van Advies. Echter, voor de benoeming van de 'eerste' Raad is geen procedure. Van belang is dat snel helderheid komt over de te benoemen leden. De commissie meent dat uiterlijk twee maanden voordat de transitie zijn beslag krijgt de leden bekend moeten zijn. Naast onpartijdigheid en onafhankelijkheid zal ook 'maatschappelijke draagvlak' een belangrijke selectiecriteria moeten zijn.*
- f. *De commissie heeft twijfels of Sint Maarten in staat zal zijn om binnen de eigen samenleving voldoende geschikte kandidaten te vinden. De commissie geeft Sint Maarten in overweging om gedurende de eerste jaren de vice-voorzitter van met name de Raad van Advies voltijds aan te stellen. Dit biedt de mogelijkheid om ook buiten Sint Maarten te zoeken naar een geschikte kandidaat voor het vice-*

*voorzitterschap (die zich dan voor een bepaalde periode op Sint Maarten zal vestigen in verband met het ingezetenschap-vereiste).*

- g. Voor het functioneren van beide colleges is de ambtelijke ondersteuning van groot belang. Dit geldt in het bijzonder voor de secretaris. De commissie geeft Sint Maarten in overweging hiervoor iemand aan te stellen met ervaring in een soortgelijke functie of college.*

## **TOELICHTING**

### **Organisatieplannen**

- De organisatieplannen voor de Raad van Advies en voor de Algemene Rekenkamer zijn nog niet vastgesteld door het bestuurscollege van Sint Maarten. Om die reden kon de commissie niet beschikken over de plannen.
- In de landsverordeningen voor beide colleges is een aantal organisatie-uitgangspunten opgenomen.
- Ten aanzien van de Raad van Advies is het voornemen van Sint Maarten om een samenwerkingsovereenkomst met de Raad van State af te sluiten. Men wil graag de juridische toets van de regelgeving door de Raad van State laten uitvoeren. Er is nog geen samenwerkingsovereenkomst met de Raad van State afgesloten.

### **Implementatie**

- De Raad van Advies zal op 10 10 10 operationeel moeten zijn. De opbouw van de Algemene Rekenkamer kan iets later worden voltooid. De eerste werkzaamheden voor de Rekenkamer zullen waarschijnlijk betrekking hebben op de jaarrekening 2010.
- Besluitvorming in het bestuurscollege en de eilandsraad over de organisatieplannen en implementatieplannen heeft nog niet plaatsgevonden.
- Naar het oordeel van de commissie dienen de nieuwe leden dienen minimaal twee maanden voor 10 10 10 aangesteld te zijn, in verband met de opbouw van de nieuwe organisatie.

### **Bedrijfsvoering**

#### *a. Algemene opmerkingen*

- De commissie heeft geen beschikking gehad over de organisatieplannen van beide colleges. De commissie heeft zich dus maar in beperkte mate een oordeel kunnen vormen over de bedrijfsvoering van de colleges.

#### *b. Personeelsbeheer en -beleid*

- De ondersteuning van de Raad van Advies en van de College van de Algemene Rekenkamer dient van hoog kwalitatief niveau te zijn.
- Sint Maarten heeft het voornemen om het personeel van beide colleges relatief hoog (in vergelijking met andere overheidsfuncties) in te schalen. Sint Maarten wil daarmee het werken voor de colleges voor een brede groep professionals aantrekkelijker maken.
- De verwachting is dat de bemensing van de apparaten uiteindelijk zal bestaan uit een combinatie van lokale medewerkers en technische bijstanders.



- De werving van het personeel is nog niet gestart.
- c. *Integriteitsbeleid*
- De commissie heeft zich geen oordeel kunnen vormen over het integriteitsbeleid in de apparaten van de beide colleges. De commissie benadrukt ook hier het belang van een actief integriteitsbeleid.
- d. *Financiën*
- De commissie heeft zich geen oordeel kunnen vormen over de financiën voor beide colleges.
- e. *Beheer*
- De commissie heeft zich geen oordeel kunnen vormen over het beheer van de apparaten van de beide colleges.
- f. *Contacten met burgers*
- De commissie heeft zich geen oordeel kunnen vormen over de contacten met burgers.

#### **Samenwerking met andere organisaties**

- Er zijn gesprekken met de Raad van State en met de Nederlandse Algemene Rekenkamer. De contacten met beide Nederlandse instituties hebben echter nog niet geleid tot daadwerkelijke samenwerkingsovereenkomsten. Naar verluidt zou begin mei een medewerker van de Nederlandse Algemene Rekenkamer op Sint Maarten komen om te inventariseren wat nodig is. De commissie heeft de resultaten van die missie niet meer bij haar beschouwingen kunnen betrekken.

#### **Overige bevindingen**

- De commissie wijst op de benoeming van de leden van de beide colleges. In de betreffende landsverordeningen zijn procedures opgenomen voor de benoeming van leden. Deze procedures zijn echter niet van toepassing bij de benoeming van de eerste leden van de colleges. Juist de benoeming van de eerste leden is van belang, de eerste leden zullen immers het gezag voor de colleges moeten verwerven. Onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de leden zijn formele vereisten zoals neergelegd in de landsverordeningen. Het benodigde gezag wordt echter ook verkregen door minder grijpbare criteria zoals 'maatschappelijke draagvlak'.
- Voor wat betreft de Raad van Advies merkt de commissie op dat kundigheid en ervaring met complexe juridische en vraagstukken eveneens van groot belang zijn.
- De commissie vraagt zich af of Sint Maarten in staat zal zijn om binnen de eigen samenleving voldoende geschikte kandidaten te vinden voor de colleges. De commissie geeft Sint Maarten in overweging om gedurende de eerste jaren de vice-voorzitter van met name de Raad van Advies voltijds aan te stellen. Die zou zich dan op Sint Maarten moeten vestigen in verband met het ingezetenschap-vereiste. Dit biedt de mogelijkheid om breder te zoeken naar geschikte kandidaten voor het vice-voorzitterschap van de Raad van Advies.
- De commissie wijst ook op het belang van goede secretarissen voor beide colleges. De ambtelijke ondersteuning bepaalt in hoge mate de kracht en statuus van de

colleges. De commissie geeft Sint Maarten in overweging hiervoor personen aan te stellen met ervaring in een soortgelijke functie of college binnen het Koninkrijk.

## 10.2 Ombudsman

### BEOORDELING

***De commissie is van oordeel dat het instituut Ombudsman voor Sint Maarten op 10 10 10 in rudimentaire vorm zou kunnen functioneren, mits de eilandsraad van Sint Maarten op korte termijn een aantal besluiten dienaangaande neemt.***

- a. *De persoon die de Ombudsmanfunctie gaat vervullen is een kritische succesfactor voor het opbouwen en functioneren van het instituut Ombudsman.*
- b. *Voor Sint Maarten is de Ombudsman een nieuw instituut waardoor ervaring ontbreekt. Daarom is samenwerking met soortgelijke instituten van belang voor de opbouw van de organisatie. Ook voor de professionalisering op middellange termijn is gestructureerde samenwerking van belang.*
- c. *De commissie benadrukt het belang van de onafhankelijkheid van het instituut Ombudsman. Het is aan de regering van Sint Maarten om de Ombudsman ook de ruimte te geven om zijn functie op een positief kritische wijze invulling te geven.*

### TOELICHTING

#### Organisatieplannen

- De commissie had de beschikking over een organisatieplan voor de Ombudsman. Het betrof een stuk waarover nog in de centrale commissie van de eilandsraad van Sint Maarten gesproken moest worden.
- Het bureau van de Ombudsman is een kleine organisatie: naast de Ombudsman zal het ondersteunende apparaat bestaan uit 4 personen.

#### Implementatie

- De eilandsraad Sint Maarten moet nog besluiten over het organisatieplan en de begroting van de Ombudsman. Dit klemmt omdat daardoor ook de werving van de Ombudsman en het ondersteunende personeel nog niet kan beginnen.

#### Bedrijfsvoering

- a. *Algemene opmerkingen*
  - De feitelijke implementatie van het organisatieplan is nog niet gestart. De commissie baseert zich bij haar oordeel over de implementatie op het organisatieplan en gesprekken die zij gevoerd heeft.
- b. *Personeelsbeheer en -beleid*
  - In het organisatieplan is voorzien in een beperkte formatie voor het bureau van de Ombudsman. Ingezet wordt op een kwalitatief hoog niveau (WO/HBO).
  - Voor de verschillende functies is een taakomschrijving opgenomen in het organisatieplan.

- Door middel van stages - naar de commissie veronderstelt bij soortgelijke organisaties in het Koninkrijk en in het Caribische gebied- wil men werken aan de professionalisering van het personeel.
- c. *Integriteitsbeleid*
- De commissie heeft zich geen oordeel kunnen vormen over het integriteitsbeleid bij de Ombudsman. De commissie benadrukt ook hier het belang van een actief integriteitsbeleid.
- d. *Financiën*
- Uit het organisatieplan van de Ombudsman blijkt dat men een bedrag in de begroting heeft opgenomen dat substantieel lager is dan de stellers van het organisatieplan noodzakelijk achten voor het goed functioneren van de Ombudsman.
  - De commissie kan zich geen oordeel vormen over de omvang van het noodzakelijke budget voor de Ombudsman. Wel wijst de commissie op de noodzaak van voldoende budget om onderzoek te doen, maar vooral ook om bekendheid te geven aan het instituut Ombudsman bij de bevolking en het ambtelijk apparaat.
- e. *Beheer*
- In de landsverordening Ombudsman wordt aan de Ombudsman zelfbeheer toegekend. Dit zal de onafhankelijkheid van het instituut bevorderen. Voor de implementatie van het instituut betekent dit echter wel dat hiervoor op korte termijn voorzieningen getroffen moeten worden.
- f. *Contacten met burgers*
- Contacten met burgers zijn van wezenlijk belang voor het functioneren van de Ombudsman. De burger moet de weg naar de Ombudsman weten te vinden en andersom moet de Ombudsman ook de weg naar de burger weten te vinden.
  - Publieksvoorlichting over de taken en werkzaamheden van het instituut en over de resultaten van onderzoeken is van belang voor de positie van de Ombudsman. Hij moet (financieel) in staat worden gesteld hieraan invulling te geven.
  - De commissie adviseert om ook bij de huisvesting van de Ombudsman rekening te houden met de positie van de Ombudsman jegens burger en de onafhankelijke positie ten opzichte van de overheid. Dat betekent voor de commissie dat huisvesting toegankelijk moet zijn voor burgers (qua ligging en bouw) en dat het instituut niet wordt gehuisvest tezamen met andere overheidsdiensten.

### **Samenwerking met andere organisaties**

- Zowel binnen het Koninkrijk als in het Caribische gebied zijn vergelijkbare instituten. De commissie is van oordeel dat samenwerking met soortgelijke organisaties van wezenlijk belang is voor de opbouw en professionalisering van het instituut Ombudsman.

## Overige bevindingen

- De persoon die de functie als Ombudsman als eerste gaat vervullen op Sint Maarten is cruciaal voor het gezag van het instituut. In het organisatieplan is een profiel opgenomen voor de Ombudsman. De commissie kan zich vinden in dit profiel en benadrukt dat van belang is om hieraan geen concessies te doen.
- Het bestuur van Sint Maarten heeft belang bij een goed functionerende Ombudsman. Het bestuur zal de Ombudsman daarom 'positie en ruimte' moeten geven. Het serieus nemen van diens adviezen en rapporten van de Ombudsman zal niet alleen het gezag van de Ombudsman bevorderen, maar zal uiteindelijk ook ten goede komen aan het gezag van het bestuur zelf.
- Overheidsdiensten, zowel op eilands- als op landsniveau, kennen vrijwel geen eigen (geformaliseerde) klachtenafhandeling. Er bestaat ook geen wettelijke regeling die een verplichte eerstelijns klachtenafhandeling dwingend voorschrijft. Voor de bestaande klachtenafhandeling bestaan vaak geen schriftelijk vastgelegde procedures en de effectiviteit is daarom vaak kwestieus. Gevolg hiervan is dat er meer klachten bij de Ombudsman terechtkomen. De commissie acht het belangrijk dat burgers in eerste instantie met klachten direct terecht kunnen bij het bestuur en de diensten. Hiermee is de burger het meest gediend en het vergroot het bewustzijn bij bestuur en diensten om correct op te treden.

### 10.3 Kadaster

#### BEOORDELING

***De commissie is van oordeel dat het kadaster van Sint Maarten per 10 10 10 goed zal kunnen functioneren.***

- a. *De staatkundige veranderingen hebben voor de organisatie weinig consequenties. Nog onduidelijk is of het kadaster Sint Maarten de landmeting op Saba en Sint Eustatius blijft doen.*
- b. *Een aandachtspunt is de aanpassing van de statuten van de stichting.*
- c. *De commissie is onder de indruk van de wijze waarop binnen het kadaster wordt gewerkt aan kwaliteitsverbetering, onder andere door de aandacht voor de opleiding van personeel.*
- d. *De commissie acht een deel van de werkzaamheden van het kadaster kwetsbaar in termen van integriteit. De commissie dringt er dan ook op aan om binnen het kadaster meer en gestructureerd aandacht te besteden aan integriteitsbevordering.*
- e. *De commissie geeft Sint Maarten in overweging een aantal taken van het ministerie van VROMI onder te brengen, met name op het terrein van verkaveling. De commissie meent dat hiermee een aantal inefficiënties kan worden weggenomen, en dus kosten voor Sint Maarten kunnen worden bespaard.*
- f. *De commissie geeft het kadaster in overweging periodiek een overleg met belangrijke en frequente afnemers te houden. De kwaliteit van het kadaster kan hiermee verder verbeteren.*

#### TOELICHTING

##### Organisatieplannen

- Er is geen organisatieplan opgesteld voor de nieuwe staatkundige situatie aangezien de veranderingen geen gevolgen hebben voor de organisatie van het kadaster.
- Het kadaster is een stichting. Het bestuur is belast met het toezicht op het Kadaster. De statuten van de stichting zullen aangepast moeten worden aan de nieuwe bestuurlijke situatie waarin een minister verantwoordelijk zal zijn voor het kadaster.
- Het kadaster verricht thans landmetingen op Saba en Sint Eustatius. Nog niet bekend is of men dat in de toekomst ook mag blijven doen. Indien de taak wegvalt, zal dit overigens geen consequenties hebben voor de personele capaciteit van het kadaster.

##### Implementatie

- De veranderingen in het kader van de staatkundige structuur hebben voor het kadaster geen grote gevolgen. In feite dienen alleen de statuten gewijzigd te worden.
- Net als de overheidsdiensten en de overheidsbedrijven moet ook het kadaster als overheidsstichting voldoen aan de voorschriften van corporate governance en good

governance. Het kadaster heeft eind 2009 een inventarisatie gemaakt van de maatregelen die in dat kader genomen moeten worden. Een aantal van de maatregelen is al in uitvoering. Een belangrijk punt dat nog ter besluitvorming bij de eilandsraad ligt is de aanpassing van de statuten op een aantal punten (anders dan de punten die de nieuwe staatkundige positie van Sint Maarten beschrijven).

## **Bedrijfsvoering**

### *a. Algemene opmerkingen*

--

### *b. Personeelsbeheer en -beleid*

- De directie van het kadaster bestaat uit een waarnemend directeur, een afdelingshoofd en een toegevoegd oud-medewerker van het kadaster.
- De waarnemend directeur heeft veel aandacht voor de verdere professionalisering van het personeel.
- De vorige directeur heeft een begin gemaakt met een systeem van functionerings- en beoordelingsgesprekken. Aangezien dit binnen het kadaster nieuw was, is dit nog niet ten volle geïmplementeerd. De commissie meent dat een dergelijk systeem van belang is voor de verdere professionalisering van het kadaster, maar heeft er begrip voor dat het systeem geleidelijk wordt ingevoerd.

### *c. Integriteitsbeleid*

- Behoudens de activiteiten in het kader van corporate governance en good governance heeft het kadaster geen specifiek beleid rond integriteit. Dit is kwetsbaar.

### *d. Financiën*

- Het kadaster is als verzelfstandigde organisatie selfsupporting. De afnemer betaalt een prijs voor de producten.
- Voor een stabiele financiële basis wil het kadaster zijn tarieven aanpassen. Het kadaster heeft hiervoor een aantal voorstellen gedaan aan het bestuurscollege. Het college heeft hierover nog geen besluit genomen.

### *e. Beheer*

- Het kadaster zit sinds enkele jaren in een nieuw ruim gebouw.
- In samenwerking met het kadaster Nederland zal een nieuw geautomatiseerd systeem worden ingevoerd naar het model van Aruba

### *f. Contacten met burgers*

- Er is geen aparte klachtprocedure bij het kadaster.
- Het kadaster heeft de indruk dat men voldoende bekendheid heeft binnen de samenleving. Als het nieuwe geautomatiseerde systeem is ingevoerd zal men hier ook publieke aandacht aan besteden.
- In de contacten met burgers speelt met name de landmeting een belangrijke rol. Het komt voor dat mensen zich niet geheel aan de perceelgrenzen houden of gebouwen niet binnen de grenzen van de bouwvergunning bouwen. Aannemend dat burgers in dezen te goeder trouw handelen, kan dit discussie opleveren. Eén en ander zou volgens het kadaster opgelost kunnen worden als in de bouwvergunning

de verplichting wordt opgenomen dat het kadaster voordat de bouw begint ter plaatse de grenzen van de bebouwing uitpeilt.

### **Samenwerking met andere organisaties**

- Op Sint Maarten werkt het kadaster nauw samen met de sector ROB. De werkzaamheden van het kadaster en ROB sluiten op elkaar aan, maar er lijken op een aantal punten ook overlappings voor te komen. Met name ten aanzien van verkaveling zou efficiencywinst te behalen zijn door een aantal taken van het toekomstige ministerie van VROMI neer te leggen bij het kadaster.
- Kadaster heeft een goede samenwerking met Kadaster Nederland
- In het kader van de invoering van het nieuwe geautomatiseerde systeem zou het goed zijn een gebruikersgroep op te richten met het kadaster Nederland en het kadaster Aruba. Men heeft hiertoe wel voorstellen gedaan aan Aruba, maar de gebruikersgroep is nog niet ingesteld.
- Er vindt geen structureel overleg plaats met belangrijke en frequente afnemers van producten van het kadaster, zoals met het notariaat. De waarnemend directeur heeft wel goede contacten met het notariaat en is ook van plan een periodiek overleg te organiseren.

### **Overige bevindingen**

- Een punt dat aan de orde is gekomen in het gesprek met het kadaster is de afbakening van de grens met het Franse deel van het eiland. Op niet alle punten op het eiland is er volledige overeenstemming met Frankrijk over het verloop van de grens. Voor het werk van het kadaster is dat een knelpunt, aangezien goede metingen langs de grens niet goed mogelijk zijn.